

## THESIS / THÈSE

### MASTER EN SCIENCES ÉCONOMIQUES

#### Over de noodzaak van een economische controle op de parastatale instellingen

De Smet, Michel

*Award date:*  
1967

*Awarding institution:*  
Université de Namur

[Link to publication](#)

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

FACULTES UNIVERSITAIRES NOTRE-DAME DE LA PAIX — NAMUR

FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET SOCIALES

ACADEMIEJAAR 1966—1967

MICHEL DE SMET

OVER DE NOODZAAK VAN  
EEN ECONOMISCHE CONTROLE OP  
DE PARASTATALE INSTELLINGEN

Verhandeling voor het bekomen van de graad van  
Licenciaat in Economische en Sociale Wetenschappen  
(Staathuishoudkunde)

JURY: DE H.H. L. DEMBLON  
P. WIGNY  
A. KERVYN

Seigneur, que je songe incessamment que les deniers que je manie sont sacrés, puisqu'ils sont les finances de l'état. Que je songe que c'est le sang du peuple que l'on tire pour la conservation du royaume; et si je ne puis empêcher ces saignées qu'au moins je ne triomphe pas de la calamité publique par des dépenses scandaleuses.

Gebed voor een "officier des Finances"  
in "Instructions" van Antoine Godeau,  
Bisschop van Grasse (1646).



De traditionele functie van de staat (\*), in alle gemeenschappen, bestaat in het voldoen van de collectieve behoeften. Het uiteindelijke doel is het algemeen welzijn, waarvan men kan zeggen, dat het uit private en collectieve behoeften bestaat, te verhogen.

Wat het begrip "collectieve behoefte" dekt, verschilt volgens de vormen der maatschappelijke organisatie, de stand der technische ontwikkeling en de ordening der waarden van de gemeenschap waarin men zich bevindt: de collectieve behoeften evolueren.

Men stelt zelfs vast dat, met de uitbouw van het sociaal-economisch leven, de leden van een moderne staat meer en meer onderling afhankelijk worden, hetgeen het deel van de collectieve behoeften, die bijdragen tot het algemeen welzijn, verhoogt.

De rol van de staat is dus ook aan een evolutie onderhevig en neemt gestadig toe. Dit blijkt uit de ontwikkeling van de Westerse Staats-opvatting, welke haar uitdrukking vindt in de economische leerstelsels.

Op een bepaald ogenblik van deze evolutie was de overheid van oordeel dat ze de nieuwe verantwoordelijkheden moeilijk binnen de toen bestaande (gecentraliseerde) staatsstructuur kon vervullen. Men richtte een nieuwe beheerswijze op, onder de vorm van zelfstandige diensten, aan wie de centrale overheid een welomschreven deel van haar eigen taak opdroeg.

---

(\*) "Staat" is hier in zijn abstracte betekenis te zien, namelijk als de "georganizeerde natie". Dit georganiseerd zijn veruitwendigt zich door het gouvernementeel apparaat dat men ook met het begrip "staat" aanduidt.



Deze diensten bleven tot de openbare sector behoren maar verwierven een eigen plaats naast de oorspronkelijke structuur (de centrale administratie). "... à côté de l'Etat en étant l'Etat quand même..." (\*)

Deze "para-openbare" of "para-statale" sector werd aldus een belangrijk hulpmiddel om de collectieve behoeften te voldoen.

Op geregelde tijdstippen wordt de aandacht van de publieke opinie en van het Parlement op de parastatale sector gevestigd; verschijnt "het probleem der parastatalen" in het brandpunt der belangstelling. Waarin bestaat dan "het probleem der parastatalen"? Welke zijn de hervormingen die men heeft uitgewerkt? Zijn deze oplossingen afdoende gebleken? Welke maatregelen moeten er voor de toekomst getroffen worden?

\*\*\*\*\*

#### DEEL I - Ecologie van de parastatale instellingen.

In dit deel belichten we enkele aspecten van de "wereld" der parastatale instellingen, die wet-  
tigen dat wij over "het probleem der parastata-  
len" spreken.

#### DEEL II - Budgettaire en administratieve controle als oplossing voor het probleem der parastatalen.

In dit deel onderzoeken we de maatregelen welke de overheid uitwerkte om aan het probleem het hoofd te bieden.

#### DEEL III - De actuele situatie van de parastatalen.

Hier gaan wij na hoe deze wettelijke beschik-  
kingen in de realiteit toegepast worden en welke  
de evolutie is die het phenomeen der parasta-  
talen kent.

---

(\*) Buttgenbach A, Modes de gestion.... 1942, p. 186 n° 248.

## DEEL IV - Toekomstperspectieven.

In dit deel onderzoeken we de maatregelen die zich in het licht van de actuele situatie opdringen voor de toekomst: economische controle.

\*\*\*\*\*

Dat het behandelde onderwerp in laatste instantie een politiek probleem is en steeds een controversiëel karakter heeft gedragen, vindt zijn weerspiegeling in deze studie. Enerzijds kan een definitieve oplossing slechts gevonden worden in het ruimer kader van een staatshervorming, anderzijds ligt, noodzakelijkerwijze, een bepaalde staatsopvatting, welke wij als "socializerend" kunnen samenvatten, aan de basis van dit werk.

Wij hebben de nadruk trachten te leggen op het economisch aspect, waarop tot nog toe slechts weinig publicaties (\*) de aandacht hebben getrokken. Wij beweren niet dat de inschakeling van de parastatale sector in een economisch geheel, bijvoorbeeld door een economische controle "de" oplossing zal brengen. Het is slechts één facet onder andere. Andere oogpunten kunnen slechts verrijkend zijn.

Wij hopen dat deze studie er zal toe bijdragen te doen aanvoelen dat de juridisch-budgettaire benaderingswijze van het probleem der parastatalen, hoe waardevol ook en welk de resultaten ook zijn, te beperkt is; dat men globaler moet zien.

Deze verhandeling is opgevat als de synthese van een meer uitgebreide algemene studie aangaande "De controle op de parastatale instellingen in België". De conclusie van dat

---

(\*) A. Dumoulin: "Ecologie du "monde" paraétatique" in Inspectie van Financiën 1938-1963, is één der weinigen die een vingerwijzing geeft naar een economische aanpak.

werk: "noodzaak van een economisch controle", werd hier als titel en als "leitmotif" genomen. Wij verzoeken de belangstellende lezer, voor meer details en een uitvoeriger bewijsvoering, zich tot deze studie te wenden, welke afzonderlijk werd gepubliceerd.

Namen, april 1967.



## DEEL I

### ECOLOGIE VAN DE PARASTATALE INSTELLING

In dit deel belichten we enkele aspecten van de "wereld"  
(1) der parastatale instellingen, die wettigen dat wij  
over "het probleem der parastatalen" spreken.

"L'ensemble n'est pas ordonné comme une architecture;  
il ressemble plutôt à une oeuvre disparate, produit  
d'impulsions multiples que se croisent, se confondent  
ou se contrarient, où bien des énergies s'étioilent". (2)

- 
- (1) Uitdrukking gebruikt door de heer A. Dumoulin, in zijn studie: "Ecologie du monde paraétatique"; In "Inspectie van Financiën 1938-1963" pp. 307-340.
- (2) Ed. - P. Seeldrayers en V. Crabbe: "Les composantes de l'état moderne"... p. 5.

## HOOFDSTUK I - OMSCHRIJVING VAN HET BEGRIP "PARASTATAAL".

### Par. 1. Benaming.

Om de groep instellingen welke rond de moderne staat graviteren, aan te duiden, gebruikt men verschillende benamingen. Men onderscheidt hoofdzakelijk twee varianten:

a) De wettelijke benaming, "Instelling van openbaar nut - organisme d'intérêt public" werd reeds in verschillende teksten door de wetgever gebruikt.

De keuze van deze benaming wordt door velen gehekelde. Sinds lang verstaat de rechtsleer onder "organisme d'intérêt public", elk organisme, zowel privaat als publiek, dat bijdraagt tot het algemeen belang. Het kan nooit de bedoeling geweest zijn, private instellingen met een oogmerk van algemeen nut (VZW en I.O.N.), gelijk te schakelen met de publieke organismen, welke men op het oog had. De gebruikte benaming beantwoordt niet aan hetgeen men heeft willen uitdrukken.

Bovendien is de Nederlandse term "instelling van openbaar nut" een zeer slechte vertaling voor het Franse "organisme d'intérêt public". Het is veeleer de letterlijke vertaling van "institution d'utilité publique", dat de rechtskundige benaming is voor een private instelling van algemeen nut welke door een stichting tot stand kwam. De juiste vertaling voor organisme d'intérêt public is "organisme van algemeen belang".

b) De benaming "parastataal", ook als "neologisme" aangeduid, heeft het voordeel kort en bondig te zijn en vooral tot het grote publiek te zijn doorgedrongen. Daar waar het Nederlandstalig deel van België slechts over één zogenaamd neologisme beschikt biedt de Franse taal meer mogelijkheden tot keuze... en discussie. Naast "organisme parastatal" treft men ook "paraétatique" en "parétatique" aan. De drie benamingen hebben hun voor-

standers en worden door elkaar gebruikt.(1)

Par. 2. Definitie van het begrip "parastataal".

Ontbreken van een definitie: welke benaming men ook kiest om de staatsdiensten, die niet tot de centrale administratie behoren en een welbepaalde taak te vervullen kregen, aan te duiden, er bestaat geen wettelijke en zelfs geen leerstellig algemeen aanvaarde definitie voor deze benaming.

Als redenen hiervoor kan men opgeven:

- de moeilijkheid een gemeenschappelijk kenmerk (beheer, activiteit...) te vinden waarop een definitie zich zou kunnen steunen.
- bovendien is er een onduidelijke afbakening tussen de publieke en de private sector enerzijds en anderzijds tussen wat tot de centrale overheid en wat tot de locale overheid behoort.

Toch is het belang van een definitie klaar: dat een instelling al dan niet tot de publieke sector behoort en zo ja, of ze een eigen statuut bezit, ofwel tot het centrale bestuur behoort, maakt in menig opzicht een belangrijk verschil uit.

a) Geen enkele wet geeft een bepaling van wat men onder het begrip "parastataal" of enig ander gelijklopend begrip dient te verstaan. Sommigen (2) verdedigen deze houding van de wetgever en wijzen er op dat het nuttig is te vermijden voortijdig een definitie in een wettekst op te nemen. De meeste hebben deze handelwijze ten zeerste afgekeurd. (3)

b) Maar er bestaat zelfs geen algemeen aanvaarde leerstellige definitie: de verschillende studiedoeleinden van de auteurs, die een bepaling hebben trachten uit te werken, leiden tot uiteenlopende definities.

(1) Zie o.a. P. Wigny: Droit Administratif, 1953; p. 131 n° 149 en A. Buttgenbach: Modes de gestion; 1942; p. 176 nr 247.

(2) Zie o.a. al de publicaties van A. Buttgenbach, uitgenomen: "Réflexions sur le statut des organismes parastataux..." Mélanges Edgard Milhaud II, Liège CIRIEC 1960.

(3) Matton H.: "Les établissements paraétatiques". Belgisch Instituut voor openbare Financiën (voordracht).



Globaal genomen kan men twee strekkingen onderscheiden.

- 1° Een eerste richting legt de klemtoon op het feit dat de parastatale instellingen een eigen rechtspersoonlijkheid moeten bezitten.

Het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen (BIAW), voorvechter van deze strekking, publiceerde in 1946 (1) de volgende definitie: de parastatale publieke personen zijn van de staat onderscheiden rechtspersonen, door de openbare machten opgericht om de nationale openbare diensten te beheren.

- 2° Andere auteurs, zoals de h. Ch. Wathour, (2) stellen vast dat bepaalde diensten zonder rechtspersoonlijkheid gelijkaardige functies vervullen als de instellingen met rechtspersoonlijkheid en dat hun autonomie ten opzichte van de centrale administratie soms veel verder reikt dan deze instellingen. Als voorbeelden kan men aanhalen: het landbouwfonds, de amortisatiekas, het bestuur der posterijen, enz.

Deze auteurs verwerpen dan ook het criterium van de rechtspersoonlijkheid. Voor hen zijn parastatalen, al de diensten die een zekere vorm van autonomie genieten.

Men moet zich echter rekenschap geven dat het toepassingsveld van het begrip "parastaal" aldus zeer ruim wordt. (3)

De h. Ch. Wathour stelt de volgende definitie voor: (2) "De parastatale instellingen zijn openbare staatsdiensten, die door de wet of krachtens een wet een zekere vorm van zelfstandigheid verkregen. Deze autonomie berust op uitdrukkelijk vermelde afwijkingen van de regels welke in de centrale administratie van toepassing zijn, ofwel op het verlenen van de rechtspersoonlijkheid". (vertaling).

- 
- (1) Voorontwerp van Organieke Wet op de "Parastatale Publieke Personen" September 1946. De tekst werd gepubliceerd als bijvoegsel van de verslagen van de vijfde administratieve dag van het BIAW; 30 april 1949.
- (2) Wathour Ch. "Les services publics autonomes". Revue de l'administration; 1952. p. 101.
- (3) Zie in dit verband: Seeldrayers en Crabbe: "Les composantes de l'état moderne. Procès du paraétatisme..." Cahiers de l'institut de Soc. Solvay n° 3; 1955.

Ons inziens zijn beide definities ten dele juist en gaat het hier slechts om een schijnbare tegenstrijdigheid.

Deze tegenstelling vloeit voort uit het feit dat men het probleem statisch heeft bekeken. Als wij enkel instellingen met rechtspersoonlijkheid als parastataal beschouwen, zijn wij verkeerd; wij verliezen een deel van de realiteit uit het oog, welke ons leert dat er instellingen zijn, zonder rechtspersoonlijkheid, die op elk gebied volledig "parastataal" zijn. Maar de h. Wathour, is ons inziens verkeerd als hij zegt: al de diensten met enige vorm van autonomie zijn parastatalen. Dit leidt tot ongerijmdheden die de lezer er zouden kunnen toe aanzetten deze definitie a priori uit te sluiten.

Men moet het probleem dynamisch zien en zeggen: in de huidige toestand heeft de h. Wathour gelijk: de rechtspersoonlijkheid is geen goed criterium om van parastatalen te spreken en elke dienst met enige vorm van autonomie is verdacht.

Maar anderzijds, in een aangezuiverde situatie, heeft de h. Wathour ongelijk en zijn enkel instellingen met eigen rechtspersoonlijkheid parastatalen. In deze situatie zullen enkel instellingen die aan objectieve criteria beantwoorden aanspraak kunnen maken op een autonoom bestuur, steunend op een eigen rechtspersoonlijkheid en aldus werkelijk "para-statalen" zijn. Hieruit blijkt de noodzaak elke instelling afzonderlijk te onderzoeken.

Het blijkt dus dat de h. Wathour zijn definitie eerder uit de realiteit heeft geput en het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen eerder naar een ideale toestand streeft.

Voor ons zijn parastatalen dus staatsinstellingen met een beperkte opdracht en een eigen rechtspersoonlijkheid; maar dit laatste is in de huidige toestand niet strikt op te vatten.



## HOOFDSTUK II - HET VERSCHIJNSEL DER PARASTATALEN.

### Par. 1. Ontstaan.

Om de stijgende collectieve behoeften te bevredigen kreeg de staat steeds nieuwe functies, die vooral van economische aard waren, te vervullen. Vlug stelde men echter vast dat deze nieuwe economische diensten niet beheerd konden worden binnen de stricte wetgeving, zoals ze was uitgewerkt voor de centrale administratie. Vooral de comptabiliteitswet van 1846 was onaangepast, aangezien zij een industriële of commerciële boekhouding onmogelijk maakte. Toen men de mogelijkheid, deze wetgeving aan te passen, zelfs niet in overweging nam, zag men als enige oplossing, deze diensten een autonoom statuut te geven, buiten de centrale administratie en buiten de bestaande wetgeving. Als radicale oplossing koos men, het verlenen van de rechtspersoonlijkheid, die een volledige beheersautonomie moest verzekeren.

Het oprichten van parastatalen was dus slechts één mogelijkheid, om tegemoet te komen aan de behoefte, de nieuwe sociale en economische diensten, een beheer te verzekeren dat afweek van dat in de traditionele administratie.

Door het ontbreken van een algemeen kader voor deze nieuwe beheersvormen, werd elke instelling een wezenheid op zichzelf zonder enig binding met andere soortgelijke instellingen. Bovendien heeft men hun statuut naar de bijzondere omstandigheden en noden van het ogenblik uitgewerkt.

Zolang het bij een beperkt en overzichtelijk aantal bleef, was dit niet zo erg. Nadien heeft men de uitzonderingen echter uitgebouwd tot een systeem, dat in feite er geen was. Men richtte systematisch voor elke nieuwe functie, een zelfstandige instelling "sui generis" op. Het hoeft ons dan ook niet te verwonderen dat er een bijna chaotische verscheidenheid bestaat, wat statu<sup>ten</sup> en concrete werking der parastatalen betreft.



De laksheid van de wetgever om tijdig een gepaste wetgeving uit te werken om dit verschijnsel te stuiten of in vaste banen te leiden, ligt aan de basis van deze chaotische evolutie. Reeds in 1846, toen de wet op de rijkscomptabiliteit werd gestemd oordeelde de wetgever het nuttig, de twee toen bestaande economische diensten (spoorwegen en posterijen) buiten de stricte regels van de administratie te beheren. Hij voorzag in bedoelde wet dat men zo vlug mogelijk een algemeen kader voor dergelijke diensten moest uitwerken. Dit is helaas nooit gebeurd. Nederland heeft echter wel op het goede ogenblik de nodige beschikkingen uitgevaardigd met als gevolg dat men daar een klarer beeld heeft van het verschijnsel en dat men er het phenomeen der parastatalen omzeggens niet kent.

## Par. 2. Ontwikkeling.

a) In een eerste periode beperkt men er zich hoofdzakelijk toe commerciële en financiële diensten tot parastatalen om te vormen.

Eén der eerste bekommernissen van de jonge Belgische staat ging uit naar de financiële organisatie (1) van de openbare machten (NBB, 1850; Gemeentekrediet, 1860) en van het openbaar krediet (ASLK, 1865). Nadien schenkt men aandacht aan het uitbouwen van een infrastructuur. De Nationale Maatschappij der Buurtspoorwegen (1884) is praktisch de eerste instelling waar de staat in een zuiver economische activiteit tussenkomt.

De periode 1920-1940, kende een eerste massale toename van de parastatale instellingen. De meesten kwamen tot stand door een K.B., dat genomen werd in uitvoering van een

---

(1) Zie o.a; V. Crabbe: "Le contrôle de l'entreprise publique en B." Res Publica 1959 n° 1, p. 38-57 en "Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en B.", Res Publica 1964 n° 2 p. 125-144.

machtigingswet (31 juli 1934 of 10 juni 1937). Alzo werd de financiële publieke sector verder uitgebouwd (HWI, Nat. Delcredere, Bankcommissie, NILK). Men richt zelfs reeds enkele instellingen op, om de sociale zekerheid voor beperkte bevolkingsgroepen (koopvaardij...) te verzekeren. Verschillende instellingen, bijvoorbeeld in de sector van de huisvesting, komen tot stand onder invloed van de economische crisis.

b) In een tweede periode richt men parastatalen op wiens opdracht, zonder enige wetswijziging, door de centrale administratie kon worden vervuld.

Menige instelling werd uit de oorlogsomstandigheden geboren. Maar weldra kwam de tweede grote golf parastatale instellingen tot stand, waarvan de meesten slechts een beheersopdracht hebben. Veel van de onoverzichtelijke massa instellingen, uit de sector van de sociale zekerheid, kwamen door buitengewone machtenwetten tot stand. In deze periode moet men ook het ontstaan van enkele belangrijke economische diensten situeren, zoals de Regie der Rijkskoeldiensten en de Belgische Sleepvaartgroepering.

c) Maar weldra gaat men zelfs diensten die sinds lang door de centrale administratie vervuld werden, en typisch tot haar bevoegdheid behoren, tot parastatalen omvormen.

Zo komen er verschillende instellingen tot stand die enkel als "kredietverdeler" optreden: instituut voor aanmoediging van het wetenschappelijk onderzoek in nijverheid en landbouw, Nationaal Studiefonds; andere krijgen een studieopdracht: Nationaal Instituut voor de Huisvesting.

Dus, zelfs als men het oorspronkelijk ingeroepen criterium van de onaangepastheid van de wetgeving aanvaardt, is er een duidelijke evolutie in het verschijnsel der parastatalen waar te nemen, welk er toe strekt steeds meer functies aan



parastatalen toe te vertrouwen, die normaal tot de taak van de centrale administratie behoren.

### Par. 3. Rechtvaardiging voor hun bestaan.

Aangezien het oprichten van parastatalen geen absolute noodzakelijkheid was en deze beheersvorm en zijn evolutie, voor kritiek vatbaar bleek, heeft men in de loop der jaren verschillende argumenten ontwikkeld om het verschijnsel der parastatalen te rechtvaardigen.

a) De argumenten van technische aard leggen hoofdzakelijk de nadruk op het feit dat de staatscomptabiliteit als een keurslijf werkt en niet toelaat een kostprijs of een beheersresultaat te berekenen, of een speciaal bedrijfsfonds op te richten. De annaliteit der begrotingen verzet zich tegen de realisatie van een programma op lange termijn. Een eenvoudige wetsherziening kon aan deze opwerpingen een einde maken. Deze hervormingen werden door de wet van 28 juni 1963 op de rijkscomptabiliteit doorgevoerd, zodat deze argumenten komen te vervallen.

Naast menig ander argument heeft men ook dikwijls de noodzaak ingeroepen de verschillende patrimoniële bezittingen gescheiden te houden en aldus de bestemming van zekere ontvangsten voor zekere diensten te verzekeren. Deze rechtvaardiging is misschien geldig op het psychologische vlak, maar tenslotte blijft de staat borg staan en is het de staat die de tekorten bijpast. De scheiding van patrimonium en kas heeft in de meeste gevallen geen zin.

b) Argumenten van politiek-sociologische aard.

Deze beheersvorm zou de mogelijkheid bieden zekere openbare diensten tegen politieke invloed of tegen een rechtstreeks inmenging van de regering te behoeden.



In dit verband denkt men onwillekeurig aan deze instellingen wiens activiteit een grote invloed kunnen hebben op de vorming van de openbare mening. Maar als men dan ziet dat de raad van beheer van de Instituten van de BRT samengesteld is uit afgevaardigden van de politieke partijen, kan men beweren dat deze ingewikkelde politieke dossage, slechts de min of meer trouwe weerspiegeling is van de situatie in de centrale administratie. In voorkomend geval wordt het ingeroepen argument twijfelachtig, trouwens, een "Politieke" invloed is nodig.

Op een bepaald ogenblik van de sociale geschiedenis heeft men er de nadruk op gelegd dat dit systeem de vertegenwoordiging van bepaalde belangenkringen in de raad van beheer toelaat, bijvoorbeeld door een partaire samenstelling. Deze structuur is niet denkbaar in de normale administratie waar enkel raadpleging mogelijk is. Het gevaar is natuurlijk dat goed georganizeerde belangengroepen een te grote invloed zouden krijgen.

De parastatalen laten een samenwerking tussen de publieke en de private sector toe. In deze optiek is de oprichting van parastatalen gewettigd voor zover de private sector bepaalde voorrechten behoudt. Men kan het bestaan van gemengde economische instellingen betwijfelen, daar in de meeste gevallen de private aanwezigheid louter formeel is en slechts door historische toevalligheden te verklaren is.

c) Dat sommige van deze argumenten in het verleden gespeeld hebben, valt niet te ontkennen, maar men heeft te weinig aandacht geschonken aan de diepere oorzaken.

De onaangepastheid van personen en instellingen, op het niveau van de centrale administratie, voor een dynamisch "bestuur" heeft in belangrijke mate bijgedragen tot deze evolutie. Van deze zwakheid van de staat hebben allerlei drukkingsgroepen gebruik gemaakt om hun belangen te doen zegevieren.

Men mag ook het persoonlijk element niet verwaarlozen: sommige politieke mandatarissen en ambtenaren vinden een lonende bijverdienste in de functie van lid van de raad van beheer van één of andere instelling. Deze personen hebben er dan ook soms alle belang bij de centrale administratie verder af te takelen.

d)                      Deze situatie zal niet veranderen zolang, door een gezamenlijke inspanning van alle wetenschappen, men niet tot een serie objectieve criteria zal komen waaraan een instelling moet beantwoorden om ze tot een echte parastatale om te vormen. Deze criteria moeten de oprichting en zelf de bestaansreden van de parastatale instellingen rechtvaardigen.

### HOOFDSTUK III - CLASSIFICATIE DER PARASTATALEN.

#### Par. 1. Formele classificatie.

De rechtsleer heeft een abstracte classificatie uitgewerkt van al de instellingen met een zekere vorm van autonomie (organieke of technische autonomie). Men neemt als hoofdcriterium, de juridische vorm waarin de instellingen hun activiteit uitoefenen en de wijze waarop ze tot stand kwamen (stichting, vereniging).

- a) Diensten zonder rechtspersoonlijkheid: ze beschikken over één of andere vorm van technische autonomie (butgettaire, rekenplichtige, thesaurerie). Voorbeelden: wederopvoedingsgestichten - Amortisatiekas - Postcheckambt.
- b) Diensten met eigen rechtspersoonlijkheid.
  1. Gepersonaliseerde besturen: het zijn nationale openbare diensten met een van de staat onderscheiden rechtspersoonlijkheid, maar die aan het hiërarchisch gezag van de minister, onder wiens departement de betrokken dienst ressorteert, onderworpen blijven. In deze categorie vindt men de verschillende regieën zoals de RTT, Refribel, Regie der luchtwegen.
  2. Openbare instellingen: Het zijn nationale openbare diensten die door het procédé van de stichting een eigen rechtspersoonlijkheid hebben gekregen en waarvan de beheersorganen slechts aan de voogdijmacht van de bevoegde minister zijn onderworpen. Voorbeelden: Nationale Zuiveldienst, Rijkskas voor jaarlijks verlof, Dienst der scheepvaart, Nationaal werk voor Kinderwelzijn.
  3. Publiekrechtelijke verenigingen: het zijn publieke personen die door een vereniging van publieke personen onder mekaar of van publieke en private personen, werden opgericht om een nationale openbare dienst te beheren.



Men onderscheidt:

- de coöperatieven van openbare diensten waaronder men verschillende belangrijke Nationale Maatschappijen vindt zoals: Buurtspoorwegen, Waterleidingen, Kleine landeigendom.
- de gemengde economische ondernemingen doen zowel wat de samenstelling van het kapitaal als wat het beheer van de onderneming betreft een beroep op de medewerking van particulieren. Voorbeelden NMBS, NBB, NMKN, SABENA.

4. Raadgevende instellingen op sociaal en economisch gebied.  
Bijvoorbeeld, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.  
Daar ze werden opgericht om het Parlement en de regering in volledige onafhankelijkheid in te lichten, hangen ze volgens sommigen niet af van de uitvoerende macht en kunnen bijgevolg niet als parastatalen beschouwd worden.
5. Beroepsverenigingen van publiek recht, bijvoorbeeld het Instituut der bedrijfsrevisoren. De Staat komt niet tussen in het bestuur en ze genieten een bijna absolute autonomie. Als we deze instellingen als parastatalen wensen te beschouwen moeten we voor hen een afzonderlijke categorie voorzien.
6. Gepersonaliseerde bezittingen: het betreft hier voornamelijk artistieke en wetenschappelijke instellingen. Het gaat hier enkel om een speciale beheersmethode: naast een gecentraliseerde administratieve dienst heeft de wet een "administratieve commissie" opgericht, die tot taak heeft een eigen patrimonium te verwerven en dit met een grote graad van autonomie te beheren.
7. Semi-publieke instellingen: dit zijn instellingen die op privaat initiatief tot stand kwamen, maar nadien door een wet goedgekeurd werden en de rechtspersoonlijkheid kregen. Dit zijn dus slechts "aangenomen" instellingen: privaat beheer van een openbare dienst.

Par. 2. Kritiek op de formele classificatie.

a) De juridisch-leerstellige begrippen (rechtspersoonlijkheid; stichting, vereniging, graad van autonomie) die aan de basis lagen van deze classificatie worden meer en meer in twijfel getrokken en zijn door de werkelijkheid achterhaald.

b) De voorgestelde categorieën zijn voor betwisting vatbaar.

Sommigen (1) wijzen er op dat het onderscheid tussen het gepersonaliseerd bestuur en de openbare instelling kunstmatig is en dat het verschil tussen openbare instelling en publiekrechtelijke vereniging vaak onduidelijk is.

Men kan aanvoeren dat de categorie der publiekrechtelijke verenigingen tweeslachtig is. Men kan inderdaad moeilijk aannemen dat het wenselijk is éénzelfde regime toe te passen op de instellingen die slechts openbare machten groeperen en op hen die door samenwerking met particulieren tot stand kwamen. In de gemengde economische verenigingen moet men rekening houden met de gewettigde belangen van de private aandeelhouders.

De moeilijkheid om de voorgestelde categorieën duidelijk te omschrijven en de grote verscheidenheid der statuten stellen de deur wagewijd open voor eindeloze discussies.

c) De meest fundamentele kritiek is, ons inziens, echter de volgende: als men de juridische vorm, die tenslotte slechts een sociologisch-historische toevalligheid is, als geldig criterium aanvaardt, komt men tot een toestand waarin instellingen die paralele functies vervullen (posterijen, RTT, NMBS) om louter incidentele redenen in verschillende categorieën vallen, en zich daarom in allerlei domeinen totaal verschillende bepalingen zien toepassen.

---

(1) Zie V. Crabbe., ibidem.



Een classificatie moet de situatie verduidelijken en dit kan men, ons inziens, nooit bereiken met een indeling die op de juridische vorm steunt. Want in plaats van overzichtelijker te worden, naar elkaar toe te groeien, gaat elke instelling zijn eigenheid beklemtonen in functie van nietszeggende, toevallige criteria, met als gevolg dat de instellingen zich <sup>er</sup> ~~va~~der van hun soortgenoten (qua functie) verwijderen.

Men hoeft daarom de juridische indeling niet te verwerpen, maar het is verkeerd dit criterium centraal te plaatsen. (\*)

### Par. 3. Functionele classificatie.

a) Een classificatie wordt ruimschoots beïnvloed door het doel dat men nastreeft. De parastatalen zijn een belangrijk hulpmiddel, voor de uitvoerende macht, om de collectieve behoeften te helpen voldoen. Het hoofddoel van een classificatie der parastatalen moet dan ook zijn, de regering de middelen ter hand te stellen, om deze instellingen actief in haar "geordende politiek" te betrekken.

Een juridisch-leerstellige indeling lijkt hiertoe in de praktijk ongeschikt, aangezien men geen enkele "politiek" kan voeren op basis van de oprichtingsvorm. Enkel een functionele classificatie biedt deze mogelijkheid.

Aangezien er binnen een functionele indeling plaats is voor verschillende juridische oprichtingsvormen, is het dus fout te beweren dat al de instellingen met een gelijkaardige activiteit een zelfde juridisch statuut zouden moeten hebben (1).

---

(1) Dit is nochtans de belangrijkste opwerping tegen de functionele classificatie van A. Buttgenbach in: "Réflexions sur le statut des organismes parastataux..." Mélanges Edgard Milhaud II, Liège, CIRIEC. 1960.

(\*) Zie P. Leleux: "Autonomie et contrôle des organismes parastataux" Expériences 1957 n° 6.



b) Een eerste fundamenteel functioneel onderscheid (1) kan men maken tussen de parastatalen met een administratief en deze met een economisch karakter. Deze laatste noemen wij "parastatale bedrijven". Deze term is enger dan "openbare ondernemingen", die meestal wordt gebruikt, maar welke tevens de paracommunale bedrijven omvat.

Dit onderscheid is volledig verantwoord gezien het hier om twee verschillende bestuurlijke categoriën gaat, met specifieke kenmerken en eigen problemen. Zo zijn de parastatale bedrijven bijvoorbeeld, naast het administratief recht, ook door het handelsrecht gebonden. Tevens verschilt hun interne beheerswijze grondig.

c) Nadien heeft men enkele functionele classificaties uitgewerkt (2) die als basis, de grote vormen van staatszorg namen. Het is opmerkelijk dat deze indelingen buiten een studie betreffende de parastatale instellingen tot stand kwamen en dus aan een noodzakelijkheid schijnen te beantwoorden.

Als voorbeeld kan men het volgende schema vooropstellen:

- Instellingen van administratief beheer (Nationale Dienst voor Afzet van Land- en Tuinbouwproducten) of met een studieopdracht (Nat. Instituut voor de Huisvesting).
- Werken (Nationaal Werk voor kinderwelzijn).
- Instellingen die de sociale politiek ten uitvoer brengen (Nationale Kas voor Bediendenpensioenen).
- Instellingen die een industriële of commerciële taak vervullen (RTT).

---

(1) P. Leleux: ibidem, was één der eersten om hierop de aandacht te trekken.

(2) Voorbeelden: classificatie der parastatalen in de algemene uiteenzetting van het budget; De Nationale Bank in haar "Tijdschrift voor Documentatie en Informatie".

- Instellingen van de openbare kredietsector (ASLK), en waartoe men ook de primaire kredietverdelers van de Sociale Zekerheid kan rekenen.

Men kan nog verder gaan en een classificatie per activiteitstak uitwerken: infrastructuur en communicatie; Landbouw; Huisvesting; Financiële; Kolennijverheid; Werken en Vaderlandslievende instellingen; Sociale zekerheid; Kunsten en Onderwijs; Wetenschappelijk onderzoek enz.

Deze indeling lijkt het meest geschikt om efficiënte bestuurlijke maatregelen te treffen.

## HOOFDSTUK IV - HET PROBLEEM DER PARASTATALEN.

### Par. 1. Sociologisch probleem.

Door een natuurlijke drang gaan de parastatale instellingen zich als veeleisende vazallen gedragen, hierin gesteunt, enerzijds door hun verscheidenheid, die elk globaal overzicht onmogelijk maakt en anderzijds de zwakke reactie van de staat. Hoofdzakelijk bij gebrek aan een energieke coördinatie aan de top, komen dan sociologisch verklaarbare tendenzen tot stand die men als de sociologie der parastatalen kan omschrijven:

- de parastatalen vertonen de neiging hun autonomie te benadrukken en er zich gerieflijk in te vestigen.
- Parastatalen sterven zelden, en als het enigszins mogelijk is overleven ze zichzelf onder de één of andere vorm. Sommigen, zoals de Handelsdienst voor ravitailering zijn al bijna twintig jaar in vereffening. Andere, zoals de Dienst voor Economische recuperatie krijgen allerlei opdrachten die niets meer met hun oorspronkelijke taak te maken hebben.
- Sommige instellingen vertonen een onstuitbare uitbreidingsdrang en zijn voortdurend bekommerd het monopolie voor bepaalde functies te verwerven, ten koste van andere publieke instellingen of van de private sector. Het zijn meestal ook deze instellingen die, voor zichzelf of voor de ganse parastatale sector, bepaalde voorrechten opeisen.
- De parastatale instellingen doen het vaak voorkomen alsof zij per sé het algemeen belang dienen. Ze hebben echter vaak de neiging om zelf te oordelen wat er goed is voor het algemeen welzijn. Maar de beheerders zijn geen verantwoording verschuldigd aan het Parlement, dat in een goedwerkende democratie geacht wordt, als vertegenwoordiger van de natie, het algemeen welzijn te beogen.



Het sociologisch probleem bestaat dus in het feit dat de parastatalen hun eigen aard gaan benadrukken ten koste van de psychologische eenheid van bestuur van de staats-administratie.

## Par. 2. Economisch en financieel probleem.

Het economisch en financieel probleem der parastatalen spruit voort uit de combinatie van twee elementen: hun belangrijkheid op velerlei gebied en anderzijds, het gevaar voor een psychologische (zie par. 1) en juridische breuk (zie par. 3) in het bestuur der rijksadministratie. Dit zou tot een economische en financiële breuk kunnen leiden.

Het belang der parastatalen, onder zijn verschillende facetten is uiterst moeilijk te bepalen, in de huidige stand van zaken. Zelfs de bevoegde dienst voor de coördinatie van de autonome diensten achtte zich hiertoe onbekwaam. De gegevens waarover men beschikt zijn uiterst fragmentarisch en bovendien geeft men zelden de werkwijze en de criteria aan, die men heeft gebruikt. Zo is het onmogelijk op een zelfde basis verder te werken of zelfs maar te vergelijken met andere bestaande gegevens.

### a) Numeriek belang.

Afgezien van de inventarisatie moeilijkheid, verschilt het aantal "parastatalen" natuurlijk volgens de definitie welke men aanneemt. In 1961 publiceerde de h. Vincent een lijst van staatsdiensten (\*) welke op de formele-juridische indeling berustte. Op deze basis onderscheidt hij 85 diensten zonder rechtspersoonlijkheid en 215 instellingen met rechtspersoonlijkheid. Van deze laatsten kan men er geredelijk 135 als parastatalen beschouwen. De rest zijn gepersonaliseerde besturen en semi-publieke instellingen.

---

(\*) Vincent J. Documentatie- en Informatieblad van het Rekenhof; juli 1961, n° 7 p. 106.

Van de 85 diensten zonder rechtspersoonlijkheid kan men er een 25 tal als echte parastatalen beschouwen. Bovendien is de bedoelde opsomming op bepaalde punten onvolledig en zijn er sindsdien nieuwe organismen opgericht zodat men van een kleine tweehonderd parastatalen kan sprken.

b) Economisch belang.

Naast economisch-belangrijke sectoren, zoals de sociale zekerheid en sommige beheersdiensten, bekleden de parastatale ondernemingen een speciale plaats. Wij nemen dit veertigtal instellingen hier als voorbeeld.

Er bestaan verschillende criteria om het belang der parastatale ondernemingen aan te tonen, zoals:

1° Het relatief belang van deze ondernemingen in de nationale economie:

- + De sectoren van het gemeenschappelijk vervoer (spoor, bus, vliegtuig) en der communicatiemiddelen zijn de parastatale sectoren bij uitmuntendheid.
- + De havens van Brugge, Brussel en Luik en het Albertkanaal worden door parastatale ondernemingen uitgebaat.
- + Er bestaat een publieke financiële sector wiens financiële middelen ongeveer gelijkwaardig zijn aan deze der private banken en spaarkassen.
- + De rijkskoeldiensten beschikken over 50 % van het totaal m<sup>3</sup> koelruimte.
- + Tussen 1955 en 1965 bouwden de nationale huisvestingsmaatschappijen tussen 12,5 % en 15 % van het totaal aantal woningen.

2° Het eigen kapitaal der parastatale ondernemingen (75 miljard) was in 1963 ongeveer 20 % van het eigen kapitaal van de private aandelen vennootschappen (319 miljard).

- 3° Ongeveer 7 % van de actieve industriële en commerciële bevolkingsgroep is in de parastatale ondernemingen tewerkgesteld.
- 4° Men kan schatten dat de parastatale ondernemingen ongeveer 6 % toegevoegde waarde bijdragen tot het globaal bruto nationaal product.

c) Financieel belang.

De algemene uiteenzetting van het budget voor 1960 oordeelde dat, de totale begroting van de tachtig instellingen, die aan de wet van 16 maart 1954 onderworpen zijn, gelijk was aan dit der centrale administratie. Aangezien uiterst belangrijke instellingen zoals de NMKN, HWI en landbouwfonds, buiten deze tachtig vallen, ligt dit bedrag voor de parastatalen gevoelig hoger en is het geenszins verkeerd van "het tweede budget van de staat" te spr<sup>e</sup>ken.

Ongeveer één vierde van hun ontvangsten komen voort uit staatsubsidies. Sommige categorieën instellingen, behoren uitermate belangrijke fondsen die voortkomen uit verplichte bijdragen met een parafiscaal karakter. Bovendien doen de betrokken instellingen jaarlijks een ruimer beroep op de kapitaalmarkt dan de staat zelf.

De staatsbegroting weerspiegelt dus slechts een deel meer van het financieel beheer van de nationale openbare diensten.

Par. 3. Administratief en politiek probleem.

Men bevindt zich in de schijnbaar paradoxale situatie dat hoe uitgebreider de staatstussenkomst wordt, zijn administratief optreden des te meer over verschillende instellingen versnipperd wordt. Deze instellingen vertonen de neiging zich



te institutionnalizeren en zich door een centrifugale beweging van hem te verwijderen. De parastatalen moeten nochtans deel blijven uitmaken van de staatsadministratie, aangezien hun zelfstandigheid slechts in zoverre verantwoord is, als nodig is voor een efficient beheer van de openbare dienst die hen werd toevertrouwd.

Het is bovendien niet denkbeeldig dat sommige instellingen op zeker ogenblik tegen de algemene politiek van de regering zouden kunnen ingaan, zich hierbij op de hun verleende autonomie beroepend. De ministeriële verantwoordelijkheid moet zijn volle draagwijdte behouden, ook ten opzichte van deze instellingen.

Door een verbrokkeling van het gezag bestaat dus het gevaar voor een politieke en administratieve breuk in het beheer van de staat. Dit heeft sommigen toegelaten te schrijven dat het dringendste bestuursprobleem er niet in bestaat de centrale administratie te ordenen maar wel de verschillende functies, die door min of meer zelfstandige instellingen worden vervuld, te coördineren.

Als besluit kan men zeggen dat het probleem der parastatalen niet schuilt in het bestaan van autonome instellingen, maar in hun onbezonnen en ongeordende vermenigvuldiging, in hun chaotische verscheidenheid. Door te veel en te belangrijke diensten uit de hand te geven wordt het voor de staat moeilijk nog een samenhangende politiek te voeren, en glijdt men gemakkelijk af naar een louter "beheren" van de openbare zaak, zonder stuwend dynamisme. Het kan zelfs tot een administratieve, politieke en

financiële verbrokkeling van dit beheer leiden. Bovendien bevordert het de latent aanwezige particularismen: "Les parastataux sont les seigneurs féodaux de l'état, mais l'état est un roi très faible".

Het essentieel probleem bestaat er dus in, het juiste evenwicht te vinden tussen een zekere vorm van zelfstandigheid voor de parastatale instellingen en de eenheid van "bestuur" welke noodzakelijk is voor elke opbouwende administratieve en politieke activiteit. Dit kan men bereiken door het vrijwaren van de voorrechten van de hoge overheid.

## DEEL II

### BUDGETTAIRE EN ADMINISTRATIEVE CONTROLE ALS OPLOSSING VOOR "HET PROBLEEM DER PARASTATALEN".

In dit deel onderzoeken we de maatregelen welke de overheid uitwerkte om aan het probleem het hoofd te bieden.

Les classiques ont mis l'accent sur le contrôle du budget, les Keynesiens sur ses effets, malheureusement ils sont restés inattentifs au problème du contrôle

Burkhead. The Balanced Budget  
Quarterly Journal of Economics; mei 1954.



## HOOFDSTUK I - MOGELIJKE OPLOSSINGEN VOOR HET PROBLEEM.

### Par. 1. Administratieve controle als hulpmiddel.

Het is steeds de bedoeling van de wetgever geweest de parastatalen binnen de rijksadministratie te behouden. Maar anderzijds vormen ze een eigen klasse binnen deze rijksadministratie, onderscheiden van het centraal bestuur.

Daar de parastatalen de sociale, economische en administratieve eenheid van de rijksadministratie in gevaar brachten ging de overheid als tegengewicht haar toezicht benadrukken.

a) Een eerste middel om toezicht uit te oefenen is de voogdij. In algemene regel kan de voogdij overheid haar zienswijze niet opdringen aan het onder voogdij staande bestuur. Aangezien dit ondergeschikt bestuur zijn volledige "bestuursmacht" behoudt en de voogdij normaal slechts negatief (goedkeuring, toelating, veto...) kan optreden is dit een "passieve" wijze van toezicht.

b) Bij het hiërarchisch gezag gaat het daarentegen niet meer om het toezicht van een hoger bestuur op een zelfstandig ondergeschikt bestuur, met het oog op het vrijwaren van het algemeen belang, maar om het toezicht van een bestuur op zijn eigen werking of op dit van zijn gedeconcentreerde diensten.

Geen van beide voornoemde toezichtsvormen houdt voldoende rekening met de eigen aard en de specifieke plaats der parastatalen.

c) Op de limiet tussen voogdij en hiërarchisch gezag bevindt zich de administratieve controle. Deze controle van de administratie op zichzelf gaat verder dan een eenvoudige voogdij en herleidt zich toch niet noodzakelijk tot een striet hiërarchisch toezicht. Het hoeft ons dan ook niet te verwonderen

dat het begrip "controle" dat reeds vaag en dubbelzinnig is in de economische en juridische terminologie ("pouvoir de fait...") het nog meer zal zijn in het domein der betrekkingen tussen de staat en de parastatalen. In paragraaf twee onderzoeken we wat men onder "controle" verstaat, of kan verstaan.

## Par. 2. Vormen van administratieve controle.

a) Theoretisch onderscheidt men twee graden in de administratieve controle.

- 1° In de hiërarchische controle der verrichtingen gaat men na of alles volgens de opgelegde richtlijnen geschiedt. Om het statisch karakter ervan te doen uitkomen, hebben we deze vorm "contrôle-vérification" genoemd. Op budgettair gebied beperkt deze controlevorm zich tot een rekenplichtig toezicht.
- 2° In de bestuurscontrole gaat het om het besturen, het oriënteren van de activiteit in de gewenste richting, bij middel van controle. Deze bestuursvorm kan men om deze reden als "contrôle-orientation" betitelen.

De bestuurscontrole beoogt het bepalen, voor een gegeven periode, van wel overwogen en als waarschijnlijk aangenomen vooruitzichten die de verrichtingen van een geheel, in een taakstellend verband vastleggen, ten einde een optimaal resultaat te bekomen. Een algemeen aanvaarde werkwijze om bij middel van controle een zaak te besturen is de budgettaire controle.

### 3° Budgettaire controle.

Deze controle heeft tot doel de behaalde resultaten doorlopend te toetsen aan de vooruitzichten, zoals ze vervat zijn in een programma (bijvoorbeeld een begroting). Nadien moet men gebeurlijk de redenen die afwijkingen veroorzaakten opzoeken.

De traditionele terminologie "budgettaire en administratieve controle" kan dus theoretisch zowel de hiërarchische (contrôle-vérification) als de bestuurscontrole (contrôle-orientation) omvatten.

b) Maar in de realiteit ligt het probleem enigszins anders.

- 1° Als men in de Franse taal "contrôle administratif et budgétaire" gebruikt heeft men vóór alles een "contrôle-vérification" op het oog. De Franse taal heeft dus, voornamelijk onder de invloed van de rechtswetenschap, de klemtoon gelegd op de oorspronkelijke functie van de controle, welke ten andere nauw aansluit bij de juridische opvatting van de begroting.
- 2° De Engelse taal heeft daarentegen in het begrip "control" voornamelijk het economisch aspect belicht. Hier ziet men "control" dus eerder als een middel om de activiteiten in uitgestippelde banen te leiden. Dit verschil is begrijpelijk als men weet dat in de Angelsaxische landen het geschreven budgetrecht zo goed als onbestaande is. Men had dus een open oog voor het economisch gezichtspunt.

In de Angelsaxische terminologie maakt men eveneens een onderscheid naargelang het niveau van de controle.

Bijvoorbeeld voor wat de begroting betreft, onderscheidt men:

- "budget control sensu strictu" = "contrôle vérification".
- "budgeting" = "contrôle-orientation" met als bestuurstech-niek "budget-control". Het is in deze zin dat de term in het Engels meestal wordt gebruikt. Om dit aspect van de controle aan te duiden heeft de Franse taal ten andere, de Engelse term overgenomen.



Par. 3. Economische controle als bestuursvorm.

a) Noodzaak van een globale bestuurscontrole.

De noodzaak van een bestuurscontrole spruit voort uit het feit dat we slechts over beperkte middelen beschikken om de onbeperkte behoeften te voldoen. Dit verplicht ons deze middelen zo efficiënt mogelijk aan te wenden, om de plannen van de regering, welke op een consensus van de natie berusten, te verwezenlijken.

Dit kan men slechts bereiken door het uitwerken van een "richtplan" en het toezicht op de nauwgezette uitvoering ervan: bestuurscontrole.

Maar de regering mag zich niet beperken tot een bestuurscontrole op micro-economische vlak t.t.z. voor één sector, voor één dienst. Sommige staatsdiensten zien slechts hun eigen taak en trachten deze zoveel mogelijk te realiseren, maar verliezen hierdoor soms de algemene politiek uit het oog. Deze natuurlijke neiging kan slechts binnen redelijke perken gehouden worden door een globale bestuurscontrole, op het macro-economische vlak.

b) Economische controle.

Normaal zou de traditionele terminologie "budgettaire en administratieve controle" kunnen volstaan om de noodzaak van een globale bestuurscontrole te beklemtonen. Maar men heeft te lang het juridisch aspect van deze terminologie benadrukt zodat men geneigd is aan "controle-vérification" te denken. Ook het Angelsaxische onderscheid tussen "budget control sensu strictu" en budget control als een onderdeel van budgettering kan verwarring stichten. Bovendien legt geen van beide benamingen voldoende de nadruk op de noodzaak van een globale bestuurscontrole.

Prof. U. Hicks (Oxford) werkte in 1953 een indeling van de controlevormen uit, welke volledig beantwoordt aan hetgeen we willen uitdrukken. Naast de "accountability control" (contrôle vérification) maakte zij een onderscheid tussen de twee niveaus in de bestuurscontrole. De accountability control behoort in België principieel tot de wettelijke bevoegdheid van het Rekenhof.

1° De "efficiency control" of doelmatigheidscontrole onderzoekt op het micro-economische vlak of de beschikbare middelen op de beste wijze worden aangewend. Het voornaamste hulpmiddel hierbij is de budgettering en de budget control.

In België behoort de doelmatigheidscontrole tot de specifieke taak van de Inspectie van Financiën. Het Rekenhof heeft hieromtrent geen enkele bevoegdheid.

2° De "economic control" vertrekt van enkele fundamentele macro-econo-opties die op een consensus van de natie moeten steunen en dus op het politieke vlak moeten genomen worden. Deze keuze vindt zijn uitdrukking in een programma dat als maatstaaf en als richtlijn voor de verdere actie geldt. Tijdens de uitwerking toetst men de resultaten aan het actieprogramma en gebeurlijk past men de opdracht aan de gewijzigde toestand aan: budget control.

Om zo rationeel mogelijk opties te kunnen nemen onderzoekt men de invloed van de gevolgde politiek op de algemene economische toestand van het land. Verschillende technieken van de economische wetenschap, zoals de nationale comptabiliteit kunnen hierbij dienstig worden.

De economische controle is een speciaal aspect van de bestuurscontrole, men kan het een doelmatigheidscontrole op het hoogste niveau noemen.



Dit begrip is ook ruimer dan programmatie: de economische controle berust aan de basis op politieke opties, waarvan na verwezenlijking, door een "feed back", de invloed wordt nagegaan. De programmatie vormt natuurlijk wel een belangrijk onderdeel van het systeem.

Het essentiële voor een efficiënte en systematische controle is de permanente binding tussen de algemene en de beperkte objectieven, tussen de algemene en beperkte controle. De detailcontrolevormen krijgen slechts hun betekenis in het licht van de algemene controle.

Om het gekozen actieprogramma te verwezenlijken moet men over een programmatie van de openbare uitgaven beschikken, welk bijvoorbeeld de tijdspanne van een legislatuur zou kunnen omvatten. De jaarlijkse begroting wordt aldus een onderdeel van een ruimer geheel. Het is een middel om rekening te houden met de wisselende realiteit. Pas met een programmatie der openbare uitgaven krijgt de jaarlijkse begroting haar volle betekenis: men gaat van het algemene naar het detail, het is de enige oplossing om te besturen en niet enkel te beheren. (1)

Sommigen betwijfelen de mogelijkheid een programmatie van de openbare financiën door te voeren, daar dit een grote psychologische en sociale discipline veronderstelt. Anderen wijzen op het onvermijdelijk karakter van de meeste uitgaven. Het is duidelijk dat er nog een hele technische en psychologische evolutie nodig is.

De opwerping (2), als zou de controle de autonomie beperken spruit voort uit het feit dat men zich steeds in de context van een individuele controle heeft geplaatst.

- 
- (1) Zie o.a.: F. Hebette, "Les institutions de contrôle dans l'administration". Exposé présenté le 29 novembre 1962 à la 2<sup>me</sup> session de Séminaires administrations publiques, Namur.gepolyc.
- (2) Zie L. Moulin: "Note sur le principe des contrôles des organismes d'intérêt public". Res Publica. 1959 n° 1.



De detailcontrole, zonder referentie naar een programma moet noodzakelijkerwijze de autonomie beperken en gaat weldra op een hiërarchische controle lijken. Aangezien de autonome instelling geen kader voor haar actie heeft meegekregen moet ze zelf oordelen hoe ze best het algemeen welzijn kan helpen verwezenlijken en loopt ze op elk ogenblik het risico dat haar objectieven niet samenvallen met deze van de hoogste politieke gezagsdragers. De regering voelt zich vaak machteloos tegenover deze toestand en neemt haar toevlucht tot de haar ter beschikking staande middelen welke tot rechtstreekse inmenging kan gaan.

Als er een economische controle bestaat, vervallen al deze opwerpingen, er bestaat dan immers een algemeen programma, waarnaar alle sectoren van het publieke leven zich kunnen oriënteren, dus ook de autonome instellingen.

De economische controle biedt dus veel minder gelegenheid de verleende autonomie te beknotten.

## HOOFDSTUK II - WETTELIJKE OPLOSSING VAN HET PROBLEEM.

### Par. 1. Klemtoon op het financieel-budgettair aspect.

Het probleem der parastatalen komt periodisch in de belangstelling. In de perioden van budgettair deficit, of dat als zodanig door de openbare mening wordt aanzien, geeft men zich rekenschap dat een groot deel van de openbare gelden door de parastatalen beheerd wordt. Het is te begrijpen dat men in deze samenhang naar juridisch-budgettaire middelen heeft gegrepen, om een "toezicht" uit te oefenen op de beheerde gelden.

Maar het probleem der parastatalen overtreft het budgettair aspect; het is tevens een economisch, politiek en sociaal probleem. Dit louter juridisch-budgettair "toezicht" valt des te meer te betreuren daar men in menig domein een accentverschuiving, van het teoretisch-juridische weg, vaststelt.

Men kan in feite drie "golven" hervormingsvoorstellen onderscheiden.

- tussen de jaren 1933 en 1937
- de periode 1950-1955
- de laatste jaren.

In elke periode kwam een wettekst tot stand, waarvan de wet van 16 maart 1954 de belangrijkste is. Deze wet vervangt een eerste hervormingspoging van 1933 en wordt heden door een besluitwet aangevuld. Opmerkelijk is het feit dat bijna al deze hervormingen door besluitwetten tot stand kwamen. Om duidelijk aan te tonen wat de huidige hervormingen, voortvloeiend uit de koepelwet van 1 april 1967, bijbrengen behandelen wij dit punt afzonderlijk in Deel III, Hfst III.

Par. 2. Wet van 16 maart 1954 en KB. van 18 december 1957.

a) Vorbereiding.

1° Het voorontwerp van de besluitwet n° 348 van 14 aug. 1933 had een zeer algemene strekking en beoogde de uitgaven te controleren van alle zelfstandige instellingen, die op enigerlei wijze door het budget werden gevoed, voor wiens financiële lasten de schatkist instond of voor wie de staat borg stond. Maar er rezen ernstige moeilijkheden vanwege deze instellingen en men zag zich genoopt een art. 2 in te lassen, welk bepaalde dat een KB. later de beoogde instellingen zou bepalen. Het uitvoeringsbesluit van 17 februari 1937 bevatte slechts 16 kleinere instellingen. Nadien werden er nog enkele aan toegevoegd, maar men kan zeggen dat de wet zijn doel, te weten, eenheid te brengen heeft gemist.

Deze besluitwet bepaalde:

- het begrotingsontwerp en de eindrekeningen moeten worden goedgekeurd.
- de rekenplichtige der vastgestelde uitgaven moet elke betaling goedkeuren.
- de minister van Financiën mag toezicht houden op hun boekhouding en kan zich alle bewijsstukken doen voorleggen.

2° De Kaderwet van 10 juni 1937 beoogde de coördinatie en de samensmelting van de parastatalen uit de kredietsector. Tevens kreeg de minister van financiën een toezichtsofdracht en een vetorecht om het risico, opgelopen door de schatkist, te verminderen. De uitvoeringsbesluiten hebben er zich echter toe beperkt de statuten van de betrokken instellingen afzonderlijk te wijzigen, zonder de minste coördinatie.



Par. 2. Wet van 16 maart 1954 en KB. van 18 december 1957.

a) Voorbereiding.

1° Het voorontwerp van de besluitwet n° 348 van 14 aug. 1933 had een zeer algemene strekking en beoogde de uitgaven te controleren van alle zelfstandige instellingen, die op enigerlei wijze door het budget werden gevoed, voor wiens financiële lasten de schatkist instond of voor wie de staat borg stond. Maar er rezen ernstige moeilijkheden vanwege deze instellingen en men zag zich genoopt een art. 2 in te lassen, welk bepaalde dat een KB. later de beoogde instellingen zou bepalen. Het uitvoeringsbesluit van 17 februari 1937 bevatte slechts 16 kleinere instellingen. Nadien werden er nog enkele aan toegevoegd, maar men kan zeggen dat de wet zijn doel, te weten, eenheid te brengen heeft gemist.

Deze besluitwet bepaalde:

- het begrotingsontwerp en de eindrekeningen moeten worden goedgekeurd.
- de rekenplichtige der vastgestelde uitgaven moet elke betaling goedkeuren.
- de minister van Financiën mag toezicht houden op hun boekhouding en kan zich alle bewijsstukken doen voorleggen.

2° De Kaderwet van 10 juni 1937 beoogde de coördinatie en de samensmelting van de parastatalen uit de kredietsector. Tevens kreeg de minister van financiën een toezichtsofdracht en een vetorecht om het risico, opgelopen door de schatkist, te verminderen. De uitvoeringsbesluiten hebben er zich echter toe beperkt de statuten van de betrokken instellingen afzonderlijk te wijzigen, zonder de minste coördinatie.

Meerdere principes van deze eerste hervormingsvoorstellen zullen in de naoorlogse periode worden overgenomen en uitgebreid.

3° Reeds in 1946 werkte een commissie van het BIAW een voorontwerp van Organieke Wet uit, aangaande de parastatale publieke personen, dat ruim geïnspireerd was op het werk van A. Buttgenbach: "Les modes de gestion des services publics en Belgique". (1942)

De op punt stelling van deze organieke wet werd door de minister van Financiën in 1950 aan een commissie van functionarissen toevertrouwd, welke met aanzienlijke moeilijkheden had af te rekenen, alhoewel het terrein door de voormelde studies reeds grondig was voorbereid. Een organieke wet betreffende de parastatalen zou inderdaad uiterst veelzijdige en delicate problemen moeten regelen. Naar het oordeel van de regering was dit een werk van lange adem en men heeft een beperkt maar praktisch werk willen voorleggen. Dit voorontwerp van wet werd in het parlement ingedient op 25 maart 1952.

In de commissie werden enkele amendementen aangenomen die een serie instellingen aan het toepassingsveld van de wet onttrokken. Het wetsontwerp zelf had in het Parlement hevige kritiek te verduren. Men wees vooral op de concentratie van de controleorganen in de handen van de minister van Financiën, ten nadele van het Rekenhof.

Na de goedkeuring door de Kamer kreeg de wet op 16 maart 1954 de Koninklijke goedkeuring en werd gepubliceerd onder de titel: "Wet betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut".

De oorspronkelijke tekst had deerlijk averij opgelopen, voor wat het toepassingsveld betreft. Maar het voorgestelde systeem en vooral de geest van dit systeem bleven behouden.

Het B.S. van 18 april publiceerde nog 3 uitvoeringsbesluiten:

- dit van 17 april houdende algemeen reglement op de begroting en de boekhouding.
- 8 april, ter regeling van de modaliteiten van controle vanwege de Inspectie van Financiën op sommige dezer instellingen.
- dit van 9 april ter regeling van de bevoegdheden der revisoren.

4° In 1957 had de ondervinding reeds duidelijk zekere leemten van de oorspronkelijke wet aan het licht gebracht. Het KB. van 18 december 1957 lastte dan ook verschillende aanvullende bepalingen in. Daar dit KB. slechts een aanvulling betekende van bestaande bepalingen hebben wij deze aanvullingen in de wet van 1954 verwerkt.

b) Kenmerken.

1° Empirisch karakter.

De wet heeft een empirisch karakter, enerzijds omwille van het beperkt doel dat als experiment moest dienen en na de nodige ondervinding, verbeterd en veralgemeend zou worden; anderzijds omwille van het louter pragmatische opsomming der instellingen die aan de wet onderworpen zijn.

De wetgever heeft zich weerhouden een definitie te geven van wat een parastatale instelling is en was hierdoor genoodzaakt al de beoogde instellingen nominatief aan te duiden.

De wet van 1954 betrof een vijftigtal instellingen, nadien zou het KB. van 1957 er nog een dertigtal aan toevoegen.



Men kan het betreuren dat een groot aantal instellingen buiten de systematisatie zijn gebleven, alhoewel hun statuut nauw aansluit bij de wet. De eenheid van wetgeving wordt er door in het gedrang gebracht. Het valt te betreuren dat de regering de redenen niet opgaf waarom sommige belangrijke instellingen niet aan de wet onderworpen werden. In feite heeft men in het merendeel der gevallen de lijn van de minste weerstand gevolgd.

## 2° Differentiële controle.

De wetgever heeft de opgesomde instellingen in vier categoriën onderverdeeld, welke hij aanduidt met de letters A, B, C en D. Voor deze vier groepen instellingen werkte hij verschillende controle modaliteiten uit. De controle is telkens het meest strict voor de categorie A en gaat dan in dalende lijn naar de categorie D.

Alhoewel de wetgever geen leerstellige bedoeling had heeft hij zich toch ruimschoots op de leerstellige indeling geïnspireerd. Men heeft tevens willen rekening houden met de bestaande administratieve structuur. Men heeft ook een element van de functionele classificatie genomen door in categorie D al de publieke kredietinstellingen samen te brengen.

Categorie A: beantwoordt aan de leerstellige opvatting van het gepersonaliseerd bestuur. Onder hen vindt men de drie grote staatsregiën (RTT, Refribel en Regie der Luchtwegen) alsook het Wegenfonds en het Nationaal Studiefonds.

Categorie B: komt ongeveer overeen met het begrip "openbare instelling" zoals het door het BIAW werd omschreven.

In deze categorie vallen onder andere:

- + de instellingen van de sociale sector,
- + de vaderlandslievende en liefdadige werken,
- + de instellingen met een cultureel, wetenschappelijk of economisch doel.

Categorie C: is volledig tweeslachtig. Ze omvat:

- economische instellingen die opgericht werden op basis van een vereniging van de staat met andere publieke of private personen.
- Instellingen die een uitvoerings- of een studie opdracht vervullen.

Categorie D: In deze categorie heeft de wetgever de openbare krediet- deposito- en delcredere instellingen, welke ook hun juridische vorm weze, opgenomen. Zij zijn ongeveer aan dezelfde regels onderworpen als deze in categorie B.

Naast de vele positieve kanten vertoont het KB. van 18 december 1957 ook een negatief aspect doordat het niet altijd rekening heeft gehouden met de criteria welke in de wet van 1954 werden toegepast om de instellingen in een bepaalde categorie onder te brengen. De categorie C heeft bijvoorbeeld veel van haar uniformiteit ingeboet.

c) Wettelijke beschikkingen.

α. Organisatie van de controle.

1° Budgettaire bepalingen.

- 1) Al de instellingen zijn verplicht over een begroting, opgesteld volgens het principe van de universaliteit, te beschikken. Maar de regels die van toepassing zijn op de verschillende categoriën vertonen fundamentele verschillen.

- A: - het budget wordt door de bevoegde minister vastgesteld
- aan de minister van Financiën overgemaakt
  - moet goedgekeurd worden door het Parlement samen met het budget van het betrokken departement.
- B: - de instelling maakt zelf het budget op
- moet goedgekeurd worden door de bevoegde minister
  - aan de minister van Financiën overgemaakt
  - voorgelegd ter kennisgeving aan het Parlement.
- C: - de instelling zelf maakt het budget op
- moet slechts medegedeeld worden aan de voogdijminister en aan de minister van Financiën.
  - voorgelegd aan het Parlement ter kennisgeving.
- D: - instelling zelf maakt het budget op
- medegedeeld aan de twee ministers
  - hoeft niet medegedeeld te worden aan het Parlement.

Men verwijdt zich aldus van het klassiek begrip van het budget, aangezien het in het geval van de categorie C en D slechts om een eenvoudige mededeling aan de betrokken minister gaat, en het budget aldus slechts een interne previsionele functie heeft. Zelfs voor de categorie B kan men aanvoeren dat de goedkeuring van de minister slechts formeel is.

- 2) Het KB. van 18 december 1957 geeft het Ministerieel Comité voor de Financiën en het Budget de opdracht er over te waken dat de instellingen van de categoriën A, B en C hun ontvangsten aanpassen en hun uitgaven verminderen wanneer hun beleid de financiële politiek van de staat zou kunnen in het gedrang brengen. De groep D ontsnapt dus aan deze controle.



- 3) De wet verzacht de traditionele budgettaire regels om rekening te houden met hun speciaal karakter. Zo voorziet men bijvoorbeeld de mogelijkheid niet beperkende kredieten in het budget op te nemen.

2° Rekenplichtige bepalingen.

- 1) Alle opgesomde instellingen moeten hun rekeningen, die afgesloten werden op 31 december, ten laatste op 31 maart daaropvolgend, voorleggen aan de voogdijminister en aan de minister van Financiën.
- 2) De rekeningen van de instellingen A en B moeten door de minister van Financiën aan het Rekenhof worden overgemaakt; omtrent de categorie C en C zegt de wet niets. Zeven dezer instellingen zijn nochtans aan het Rekenhof onderworpen krachtens een uitdrukkelijke beschikking van hun statuten.
- 3) Krachtens het KB. van 18 december 1957 moeten een ganse reeks instellingen een comptabiliteit der vastgestelde uitgaven houden.
- 4) Diegenen die een commerciële, industriële of financiële activiteit uitoefenen moeten bovendien een balans en een beheersverslag voorleggen die zich moeten steunen op een commerciële boekhouding.

3° Thesaurie bepalingen.

- 1) Krachtens het KB. van 18 december 1957 krijgen alle instellingen de verplichting door objectieve regels de wijze vast te leggen tot vaststelling van de winst, tot schatting van het patrimonium, tot berekening van de afschrijvingen en de reserves.

- 2) De bezittingen en beschikbare gelden mogen slechts aangewend worden voor doeleinden die in hun organieke wet en hun statuten zijn opgenomen. De overschotten moeten geïnvesteerd worden in waarden uitgegeven door de staat of onder zijn waarborg. De lijst wordt bij KB. vastgelegd.

Samen met het voorgaande punt is deze bepaling een uiting van de zorg om de parastatalen gespecialiseerd te houden.

- 3) De leningen van meer dan 10 dagen zijn aan de voorafgaandelijke toelating van de betrokken ministers onderworpen. Deze bepaling bevestigt het recht van toezicht van de regering op elk beroep op het spaarwezen. De imperatieven van een kredietpolitiek verantwoorden ruimschoots dat hun uitgften op de kapitaalmarkt gecontroleerd en gecoördineerd worden. Van alle financiële beschikkingen lijkt het alsof deze beschikking het meest de ~~activiteit~~ van de betrokken instellingen zou kunnen hinderen.

#### 4° Algemeen toezicht.

In deel II, Hoofdstuk 1, par. 1. hebben wij trachten aan te tonen dat "voogdij" niet het goede systeem is om de parastatalen in een actieve politiek van de regering te betrekken.

De drie voormelde bepalingen (budgettair, rekenplichtig, thesaurie) behoren echter tot wat men traditioneel de speciale voogdij op het financieel beheer noemt (met uitzondering van het toezicht door het MCEsc). Het gaat hier hoofdzakelijk om de voogdij van de Minister van Financiën op alle instellingen onder welk departement ze ook ressorteren.

A. Dumoulin (\*) noemt deze toezichtsvorm daarom "horizontale voogdij".

---

(\*) A. Dumoulin: "De quelques problèmes particuliers relatifs à la structure, à l'organisation et au fonctionnement des établissements paraétatiques; Centre de perfectionnement dans la direction; Université Catholique de Louvain. (gepolicopieerd).

Volgens deze terminologie vindt men in de wet van 1954 ook een algemene voogdijvorm die de beslissingen van de beheersorganen aan de goed- of afkeuring van de bevoegde minister onderwerpt. Deze algemene voogdij heeft tot doel de harmonische inschakeling te verzekeren van het beheer van deze instellingen in het geheel van het betrokken departement, maar tevens ook in het geheel van de regeringspolitiek.

Aan deze verticale voogdij wordt in de wet van 1954 veel minder aandacht besteed en blijft steeds louter passief.

### β . Institutionele organisatie.

Normaal worden deze bepalingen niet door de betrokken minister rechtstreeks uitgeoefend maar door tussenkomst van de regeringscommissaris en de afgevaardigde van de Minister van Financiën enerzijds en van de revisoren anderzijds.

#### i. Categorie A, B en C.

Het fundamenteel verschil tussen een regeringscommissaris en een afgevaardigde van de Minister van Financiën schuilt in de draagwijdte van de voogdij die hen wordt toevertrouwd.

De regeringscommissarissen oefenen een algemene controle uit die zich tot alle beheersdaden van de instellingen uitstrekt. De taak van de afgevaardigde van de Minister van Financiën beperkt zich daarentegen tot de budgettaire en financiële zaken. Zo is het te begrijpen dat de regeringscommissaris van de bevoegde minister (welke toevallig ook de Minister van Financiën kan zijn) afhangt. De afgevaardigden van de Minister van Financiën worden door hem bij deze parastatalen aangeduid welke onder een andere voogdijminister vallen.



Beide kunnen tegen de uitvoering van een beslissing welke zij in strijd achtten met de wet, de statuten of het algemeen belang, in beroep gaan. Dit beroep schorst de uitvoering van de gewraakte beslissing gedurende een beperkte tijd. De uiteindelijke beslissing valt onder de bevoegdheid van de voogdijminister of van de Minister van Financiën volgens het geval.

Revisoren in de Instellingen van Openbaar Nut.

De revisoren zijn belast de getrouwheid der boekhouding vast te stellen. Op het einde van het boekjaar maken ze een nota op, betreffende de algemene toestand en de uitbatingsresultaten.

ii. De situatie is nochtans anders voor de instellingen van de categorie A, die aan het rechtstreeks gezag van de minister onderworpen blijven. Daar wordt de controle uitgeoefend zoals in de centrale administratie. Dus:

- + de algemene controle wordt rechtstreeks door de bevoegde minister uitgeoefend.
- + de financiële controle wordt rechtstreeks door de bevoegde minister uitgeoefend voor zover ze hem aanbelangt en voor de rest zijn de Inspecteurs van Financiën, zoals in de ministeriële departementen, de controleorganen.

Wij moeten er toch nog de aandacht op trekken dat het KB. van 18 december 1957 een art. 11 bis inlaste, met de bedoeling een coördinatie in de sociale sector te bewerken. Dit artikel voorziet in de opheffing bij de verschillende instellingen van de sociale sector van hun controle, sociale en juridische diensten evenals hun documentatie en statistische diensten. Al deze diensten worden opgenomen en samengevoegd op het niveau van de algemene administratie.

Par. 3. Wet van 28 juni 1963 op de rijkscomptabiliteit.

De wet van 28 juni 1963 heeft een algemener doel dan hetgeen ons hier aanbelangt, aangezien hij de comptabiliteitswet, welke van 1846 dateert, op belangrijke punten wil aanpassen. Deze wet stelt hoofdzakelijk maatregelen voor om de financiële verrichtingen van de staat gemakkelijker in het kader van de nationale economie op te nemen. Eén dezer maatregelen biedt een oplossing voor een deel der autonome staatsinstellingen aangezien het de beheersregels vastlegt voor de staatsdiensten zonder rechtspersoonlijkheid maar met een economisch of industrieel karakter. Deze diensten worden door de wet staatsondernemingen genoemd. Als voorbeelden kan men aanhalen: het post-checkambt, de administratie der posterijen.

a) In de huidige situatie bevinden deze diensten zich onder hetzelfde regime als de overige administratieve diensten.

- ze behoeven geen kapitaalslasten te dragen aangezien ze geen kapitaal bezitten.
- de dienstverleningen van dienst tot dienst worden niet vergoed.
- geen afzonderlijke patrimoniale comptabiliteit, men kan dus niets zeggen over de afschrijvingen.
- een kostprijs kan men niet vaststellen, a fortiori kan men geen beheersresultaten voorleggen.

b) De wet biedt de mogelijkheid deze diensten binnen de centrale administratie, eigen beheersregels te verschaffen zonder hen daarom de rechtspersoonlijkheid te moeten verlenen.

- 1° Speciale boekhoudkundige en budgettaire regels: ze zijn er op gericht de uitvoering van de begroting te volgen en de kostprijs te berekenen van de diensten en producten, men kan zo ook het uitbatingsresultaat per activiteitstak kennen.

## 2° Financieel beheer:

- Hun fondsen bestaan hetzij uit leningen, hetzij uit schatkistvoorschotten. Deze fondsen en in principe ook de lopende rekening tussen de schatkist en henzelf brengen een interest op.
- Mits toelating van de Minister van Financiën mogen ze rechtstreeks leningen aangaan. Maar ze moeten hiervoor zelf de lasten dragen.
- De prestaties van dienst tot dienst, andere staatsondernemingen of private ondernemingen worden aangerekend. Het is een logisch gevolg van de financiële autonomie.
- Het bestaan van een lopende rekening tussen de schatkist en de staatsondernemingen is de normale weg om hun financiële betrekkingen af te wikkelen.

Maar ongelukkiglijk genoeg is de wet voor het deel dat ons aanbelangt nog niet van toepassing, aangezien een artikel van de wet zegt dat een KB. het ogenblik van de in werking treding moet bepalen. Dit was noodzakelijk, aangezien het om boekhoudkundige redenen niet mogelijk was, de wet op elk ogenblik van het jaar te beginnen toe te passen. Ondertussen hebben allerlei oorzaken verhindert dat het desbetreffende KB. zou uitgevaardigd worden.



### HOOFDSTUK III - BEOORDELING VAN DEZE WETTELIJKE OPLOSSING.

#### Par. 1. Inbreng van deze hervormingen.

a) De wet van 1954 en het KB. van 1957 zijn ongetwijfeld een stap in de richting van een systematizatie der controlemaatregelen op de parastatalen, alhoewel zij tenslotte weinig innovaties bevatten. Hun grote verdienste bestaat er in, de controlemaatregelen welke reeds in verspreide orde voorkwamen te hebben gebundeld tot een geheel.

Anderzijds bieden deze wetten reeds een nauwkeuriger beeld van enkele grote nationale sectoren (zoals de sociale zekerheid) welke de rechtspersoonlijkheid bezitten.

b) Tal van vraagstukken, die het verschijnsel van de parastatalen doet ontstaan, laat de wet onopgelost. Hun statuut blijft op zeer belangrijke punten (oprichting, benoemingen, bevoegdheid...) door uiteenlopende wettelijke bepalingen geregeld.

Tevens heeft men het probleem van de samensmelting en van de rationalisatie van sommige instellingen niet aangeraakt; men kan zelfs zeggen dat de wet geen rem heeft uitgewerkt om de ongebreidelde vermenigvuldiging van de autonome publieke instellingen te beperken.

In afwachting van verdere hervormingen vormt de wet, voor wat de organisatie van de controle betreft, een kader voor de nieuw op te richten instellingen.

#### Par. 2. Het systeem berust op "verificatie-controle".

Men kan aannemen dat de wet onder druk van het budgettair deficit, vooral het gebruik van de beheerde gelden wilde controleren. Maar uit het onderzoek van de wettelijke beschikkingen blijkt dat deze financiële controle zich beperkt tot

een passieve "contrôle-vérification".

De algemene controle van de regeringscommissarissen, op het niet-financiële vlak, en de gebeurlijke tussenkomst van het MCESC, op het financieel gebied, boden nochtans de mogelijkheid, voor een begin van economische controle. Maar hun taak is louter negatief gebleven, zodat het gebruik van de term "horizontale en verticale voorgdij" door de h. A. Dumoulin, om de huidige situatie te kenmerken niet verkeerd is.

Het feit dat men zich hoofdzakelijk door een bureaucratische geestesgesteldheid heeft laten leiden, droeg er toe bij dat men een passieve toezichtsvorm heeft gekozen (voogdij), welke niet geschikt is om de parastatale sector te "besturen". Bij gebrek aan een coherent programma op het hoogste niveau voor de parastatale sector is een economische controle dus onmogelijk en men hoeft er zich dan ook niet over te verwonderen dat de parastatalen zichzelf "besturen", daar waar ze normaal in het leven geroepen werden om een openbare dienst te "beheren".

Men kan dus besluiten dat én de financiële én de algemene controle op de parastatalen, zoals ze wettelijk geregeld zijn, beperkt blijven tot een budgettaire en administratieve controle in de enge zin. In deel III gaan we na hoe deze controle in werkelijkheid toegepast wordt.

### Par. 3. De controle op de parastatalen blijft ten achter op de evolutie.

#### a) "Performance budget".

Sinds geruime tijd wordt in de USA. een vorm van "budget control" gebruikt welke het ideale hulpmiddel is voor het verwezenlijken van een economische controle: "performance budget". (budget d'activité)

Vooreerst worden al de uitgaven gerangschikt volgens de grote taken van staatszorg (functionele classificatie) vervolgens wordt iedere functie verdeeld in programma's die op hun beurt worden onderverdeeld in "werkeenheden" op het uitvoerende vlak. Het doel is een beheersverbetering op het micro-economische vlak. Hierbij steunt men zich hoofdzakelijk op een vergelijkende kostprijsberekening tussen de verschillende werkeenheden.

De economische controle vertrekt van opties en werkt om deze te verwezenlijken een programma uit; het performance budget is een middel om deze opties zo efficiënt mogelijk te verwezenlijken.

Opdat de economische controle goed zou werken moet men voorafgaandelijk over een dergelijke controle beschikken. Gezien de grote technische en psychologische problemen welke ontstaan, kan de omschakeling naar deze methode slechts geleidelijk geschieden.

De methode van het "performance budget" als onderdeel van een economische bestuursfunctie, dringt in Europa snel door. In Engeland trok het Plowden rapport in juli 1961 hierop uitvoerig de aandacht, hetzelfde geldt voor Frankrijk, Italië en Nederland.

b. In België stelt men een gelijkaardige evolutie vast in de centrale administratie.

1) In verschillende departementen werden reeds previsionele studies gemaakt betreffende de uitgaven. Deze studies werden echter nog niet in een algemeen geordend programma vastgelegd. Er worden ook reeds meerdere elementen van "performance budget" toegepast in het ministerie van Landsverdediging.

2) De Inspectie-Generaal van Financiën bezorgt sedert verschillende jaren functionele budgettaire statistieken.



Zo wordt een belangrijk aspect van de economische controle mogelijk, namelijk het nagaan van de economische en sociale doeltreffendheid van de openbare uitgaven en van de economische en financiële politiek.

3) Men kan sceptisch staan tegenover de bereikte resultaten. Maar het minste dat men kan zeggen is dat men zich bewust wordt van de noodzaak van een globale controle en dat men in die richting naar een oplossing zoekt.

- i. Het KB. van 2 juni 1961 houdende oprichting van het MDESC voorziet de integratie van het Comité voor de Financiën en de begroting in dit ruimer kader, daar waar vroeger het begrotingscomité als quasi autonoom controle-orgaan fungeerde.
- ii. Het KB. van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en budgettaire controle, en nog meer de aanschrijving van 26 januari 1962 die daarop betrekking heeft, geeft blijk van deze nieuwe strekking.

De vernieuwde opdracht zowel van het Comité voor de Financiën en de Begroting, van de Minister van Financiën als van de Inspecteurs van Financiën is hiervan een duidelijk bewijs.

4) Bovendien is het opmerkelijk dat bij de totstandkoming van de traditionele budgettaire controle instellingen er een duidelijke evolutie is waar te nemen, voor wat hun bevoegdheid betreft, van een rekenplichtige controle naar een globale controle.

De rekenplichtige controle van het Rekenhof, nadat de uitgaven gebeurd waren, kon de toename van de rijksuitgaven niet verhinderen. Ook de comptabiliteit der vastgestelde uitgaven, die geen oordeel over de opportuniteit van de voorgestelde uitgaven kon vellen, was voor deze taak niet uitgerust.

De Inspectie van Financiën werd integendeel wel in de mogelijkheid gesteld een oordeel uit te brengen omtrent de opportuniteit der uitgaven.

Deze opportuniteitscontrole kon op twee vlakken geschieden: oorspronkelijk ging het om het beoordelen van individuele verrichtingen, nadien ging men de opportuniteitscontrole veel ruimer, op macro-economisch gebied, zien. Maar in dit geval kon deze "efficiency control" slechts geschieden in het kader van een geordend geheel, welk berust op opties die enkel op het politieke vlak kunnen genomen worden: het MCESC.

c) Toestand in de parastatale sector.

De controle op het niveau van de parastatalen, zoals ze vervat is in de wet van 1954, vertoont dus een belangrijke kloof met de evolutie welke zich sinds geruime tijd in de centrale administratie voltrekt. De oorzaak hiervan ligt minder bij de betrokken instellingen zelf, dan wel bij de bevoegde "machten" die nagelaten hebben op het gepaste ogenblik een wetgeving in die zin uit te werken.

De comptabiliteitswet van 28 juni 1963 betekent echter een eerste stap in de goede richting. Eén der principes van bedoelde wet voorziet immers dat men de werkingskosten van de verschillende staatsdiensten moet kunnen bepalen. Dit is nodig om aan "performance budgeting" te kunnen doen, dat zelf een hulpmiddel is voor de economische controle. Sinds 1966 is de "budget control", welke reeds van toepassing was in de ministeriële departementen, tot sommige parastatalen uitgebreid.

### DEEL III

#### DE ACTUELE SITUATIE VAN DE PARASTATALEN.

In dit deel gaan wij na, hoe de wettelijke beschikkingen in de realiteit toegepast worden en welke de evolutie is die het phenomeen der parastatalen kent.



## HOOFDSTUK I - TOEPASSING VAN DE WETTELIJKE BESCHIKKINGEN.

### Par. 1. De wet zelf blijft in gebreke.

In 1963 heeft Senator Scokaert een onderzoek gewijdt aan de concrete toepassing van de wet van 1954 en van het KB. van 1957. In het rapport (\*) aangaande het "Wetsontwerp betreffende de definitieve regeling van de begroting van het jaar 1959 of voorgaande" wijst de heer Scokaert op meerdere algemene tekortkomingen van de wettelijke beschikkingen. Aangezien dit rapport zowat het enig officieel document is dat een balans opmaakt van tien jaar toepassing van de betrokken wettekst nemen we deze studie als basis voor deze paragraaf.

1) Afgezien van het feit dat nog steeds tal van instellingen (NBB, Universitaire Stichting, Gemeentekrediet, NIM, Sabena...) buiten de wet vallen, moet men het betreuren dat verschillende instellingen (autonome haven van Luik, nationale pensioenkas voor zelfstandigen, Handelsdienst voor ravitaillering, Instituut voor de Geneeskundige controle...) in een verkeerde categorie zijn ondergebracht.

2) Tweeslachtige natuur van het budget der categorieën B, C en D.

De budgettaire bepalingen voor de categorieën B, C en D laten niet toe van een werkelijke "begroting" te spreken. Men kan dan ook niet verwachten dat de instellingen een waarachtige budgettaire discipline zouden aan de dag leggen: de grenzen van het voorgeschreven budget en van de toegestane kredieten worden zonder voorafgaande goedkeuring overschreden: de voorgedijminister die voor de feiten wordt geplaatst, kan het gebeurde slechts goedkeuren.

---

(\*) Rapport Scokaert: Senaat. Doc. 91. van 23.1.1963 zittijd 1962-63.

3) Onnauwkeurigheid in de modaliteiten van voorlegging en publicatie der rekeningen.

De rekeningen van de instellingen A en B moeten voor de 30ste april van het jaar dat het beheer volgt, aan het Rekenhof worden voorgelegd door de Minister van Financiën. De wet zegt niets omtrent de instellingen C en D.

Voor het jaar 1959 hadden op 23 april 1961 van de 60 instellingen die zich in categorie A en B bevinden, 7 instellingen hun rekening nog niet overgemaakt, terwijl er slechts drie de wettelijke termijn hadden nageleefd. Hieruit blijkt dat het merendeel van de betrokken instellingen weinig bezorgdheid aan de dag leggen om zich aan te passen aan de ter zake geldende wettelijke en reglementaire bepalingen. De lectuur van het 116ste Boek van opmerkingen van het Rekenhof is in dit verband meer dan leerrijk.

Niettegenstaande de vertraging vastgesteld inzake het goedkeuren van de wetsontwerpen betreffende de algemene begroting van de staat zelf, houdt de eindregeling van de begroting der instellingen van openbaar nut hiermede geen gelijke tred. Het is een feit dat de rekeningen vaak met zeer grote vertraging aan het Hof voor verificatie worden overgemaakt en dat die instellingen dikwijls zeer lang talmen met hun antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof.

4) Ontbreken van een systematische controle van het Parlement op de categoriën C en D.

Men heeft geoordeeld dat, noch het Parlement noch het Rekenhof, deze instellingen aan een positief toezicht kunnen onderwerpen zonder de bestaande statutaire beschikkingen te kort te doen. De enige inlichtingen waarover het Parlement nog beschikt is ter gelegenheid van de discussie der kredieten, opgenomen in de staatsbegroting.



- 5) De wet zegt niets over de jurisdictionele opdracht van het Rekenhof ten opzichte van de rekenplichtigen.

De comptabiliteitswet van 15 mei 1846 bepaald nochtans dat het Rekenhof de ruimste bevoegdheid heeft ten opzichte van elke persoon die staatsgelden beheert. Het Hof heeft zich op deze algemene bepaling beroepen om zich bevoegd te verklaren voor de categoriën A en B. Enkele rekenplichtigen uit de categoriën C en D zijn aan het Rekenhof onderworpen krachtens speciale statutaire beschikkingen.

- 6) De bepalingen betreffende het toegelaten maximum aan reserves worden niet nageleefd. Dit zou de tegenprestatie van de regering kunnen zijn, voor het feit dat de afgevaardigden van de Minister van Financiën er op aangestuurd hebben, de beschikbare middelen in staatsfondsen te doen plaatsen.

- 7) Rapporteur Sookaert schrijft dat het veto van de regeringscommissaris in menig opzicht niet afdoende is gebleken. Sommige, paritair beheerde, instellingen hebben, uitdrukkelijk of stilzwijgend, geweigerd een ministeriele beslissing, na een veto, toe te passen.

- 8) De wet zegt niets omtrent het toezicht op de ontvangsten.

- 9) Het ontbreken van doeltreffende sancties, op elk niveau, betekent een belangrijke hinderpaal voor een volledige en stipte toepassing van de wet. Alles hangt dus af van de voogdijminister van de Minister van Financiën.

Par. 2. De praktische organisatie van de controle blijft in gebreke.

De doeltreffendheid van het systeem hangt af én van de kwaliteit der mensen én van de goede organisatie van de dienst die belast is met het toezicht en de coördinatie van hun activiteit.



a) "Menselijk aspect".

Voor de Inspectie van Financiën is er geen noemenswaardig verschil tussen hun activiteit in de parastatalen en in de ministeriële departementen.

Het menselijk aspect betreft voornamelijk de regeringscommissarissen en de afgevaardigden van de Minister van Financiën. Gans het uitgewerkte systeem staat of valt met de goede werking van deze "gemachtigden". Men kan nochtans enkele fundamentele opwerpingen maken.

1) Hun opdracht in de categoriën B, C en D is een bijkomende functie, die naast een andere administratieve hoofdfunctie wordt waargenomen. Het KB. van 24 februari 1954, betreffende het organiek kader van de administratie van het Budget wou nochtans tegemoet komen aan deze ver van ideale situatie: er werden Inspecteurs van Financiën voorzien met als enige taak de controle der parastatalen. Deze bedoeling is nog niet verwezenlijkt kunnen worden.

2) Zekere mandaten zijn traditioneel verbonden aan bepaalde administratieve functies. Dit automatisme van de benoemingen:

- ondermijnt het noodzakelijk vertrouwen tussen de minister en de vertegenwoordigers van zijn politiek.
- verklaart de onvoldoende homogeneïteit tussen de verschillende vertegenwoordigers, zelfs voor ééNZelfde parastatale sector.
- verklaart de ontwikkeling van een weinig geschikt klimaat om richtlijnen te ontvangen van de bevoegde diensten die toezicht moeten houden.
- biedt geen garantie omtrent de nodige bekwaamheid voor een bepaalde controletaak.

3) Het feit dat ze voor verdere promotie van hun opdrachtgevers afhankelijk zijn, verplicht hen soms tot een "complicité partisane" of een "fidélité de soldat conscient et inorganisé", zoals men het heeft genoemd, aan de richtlijnen van de bevoegde minister.

4) Eén der ernstige opwerpingen is echter dat *deze* functie als een beloning na bewezen diensten, op het einde van een loopbaan, geldt. De loomheid verbonden aan het einde van een carrière, die bereidt is tot onderhandse regelingen, is het grootste gevaar.

b) Na deze bijzondere tekortkomingen kan men niet nalaten de aandacht te vestigen op het ontbreken van een efficiënt werkende coördinatie dienst, voor de activiteit der commissarissen en afgevaardigden; ofschoon een dergelijke dienst wel werd opgericht in het kader van het Ministerie van Financiën.

Dit heeft tot de volgende situatie geleid:

- verregaand absentisme op de vergaderingen van de te controleren instellingen.
- de niet naleving van de algemene richtlijnen van 21 mei 1954 welke hun periodieke bijeenkomst voorschrijft onder het voorzitterschap van de Directeur-Generaal van de administratie van het budget en van de controle op de uitgaven. Bij gebrek aan effectieven hebben deze bijeenkomsten geen doorgang kunnen vinden, zelfs niet voor één beperkte sector.
- grote onregelmatigheid waarmede men de minister de verplichte rapporten stuurt en een vrije interpretatie der te volgen regels om bij hem in beroep te gaan.

c) Voor wat de strikte rekenplichtige controle betreft kan men aanstippen dat nog niet in alle instellingen reviseurs werden aangeduid en dat de werkwijze van het Rekenhof dient aangepast te worden.

## HOOFDSTUK II - HEDENDAAGSE EVOLUTIE VAN HET VERSCHIJNSEL.

Daar de verschillende wettelijke beschikkingen geen algemeen kader gaven voor de verdere ontwikkeling van de parastatale sector, stellen we de laatste jaren een evolutie in verschillende richtingen vast.

### Par. 1. Nieuwe juridische oprichtingsvormen.

a) Na de wet van 1954 en de heftige polemieken die hij uitlokte stond de openbare mening wantrouwig tegenover de oprichting van nieuwe parastatalen. Om deze moeilijkheid te omzeilen heeft men instellingen opgericht onder een juridische vorm, welke buiten de traditionele categoriën valt en normaal tot het privaat recht behoort: VZW en instellingen van openbaar nut.

Deze instellingen kregen niettemin het beheer van een openbare dienst toegewezen, gelijkaardig aan deze welke reeds vroeger door parastatalen verzorgd werden. Men kan hieruit slechts afleiden dat het om "valse parastatalen" gaat.

Het is paradoxaal dat men naar deze oprichtingsvorm grijpt, waarin de controle van de staat per sé, praktisch onbestaande is, op een ogenblik dat men de ongebreidelde vermenigvuldiging van de parastatalen wil tegen gaan en dat men menige instelling weer onder de invloed van de staat brengt. Men heeft zich tegenover deze verregaande autonomie trachten te beveiligen door hun oprichting te omringen met allerlei bijkomende akten, alsmede met politieke en administratieve voorzorgsmaatregelen.

Om op het onlogische van dit systeem te wijzen stippen wij aan dat de regering, onder de oogluikende goedkeuring van de wetgever, er op aangestuurd heeft, dat enkele parlementsleden en/of ambtenaren onder mekaar een VZW zouden vormen.



Een typisch voorbeeld van deze oprichtingswijze is:

- Belgisch Instituut voor documentatie en voorlichting, beter gekend onder de naam van het persagentschap: Inbel. De bezittingen komen voort uit het overschot van de liquidatie van Inforcongo, een parastatale van koloniaal recht, en dus van publieke afkomst. Het privaat karakter der personen is heel en al formeel. De regering benoemt de meerderheid van de raad van beheer en de directie. De instelling dankt haar voortbestaan aan de jaarlijkse rijkstoelagen.

Andere instellingen bevinden zich in een gelijkaardige situatie. Voorbeelden:

- Centrum voor de promotie van de kleine en middelgrote bedrijven.
- VZW Fometro (Fonds médical tropical).
- VZW Studiecentrum voor de kernenergie te Mol.
- VZW Nationaal Instituut voor de ontwikkeling der platte-landsbevolking.

b) De Raad van State heeft zich de vraag gesteld of een instelling die onder de vorm van een NV., door particulieren opgericht, als een instelling van openbaar nut mocht beschouwd worden. Het betrof hier de NV "Het militaire tehuis". De uitspraak was positief, daar de betrokken instelling geen andere opdracht heeft dan deze die haar door de speciale oprichtingswet wordt toevertrouwd.

In dit geval beschouwt men deze instelling dus wel als parastatalen, hetgeen niet het geval was in het punt a).

Par. 2. Uitbreiding van het toepassingsveld van de wet van 1954.

Het KB. van 18 december 1957 bevestigt de bekommernis om talrijke instellingen geleidelijk weer op het vlak van de algemene administratie te brengen en tevens om sommige instellingen te controleren die omwille van hun bijzonderheden niet aan enige andere algemene wetgeving onderworpen zijn. Dit is het geval voor de intercommunalen.

In de wet van 1954 vindt men reeds drie intercommunalen, met een coöperatief karakter en een overwegende deelname van de staat aan het kapitaal.

- Nationale Maatschappij der Waterleidingen.
- NV. van het Kanaal en de Haveninstallaties van Brussel.
- NV. Haveninstallaties van Brugge.

Het KB. van 18 december 1957 voegde hieraan toe: de Intercommunale maatschappij voor de Linker Schelde oever - Antwerpen (IMALSO). Andere instellingen bevinden zich in dezelfde situatie; bijvoorbeeld:

- Association Intercommunale du bois d'Harvé - Mons.
- Intercommunale Maatschappij voor de toegangswegen van de luchthaven van Brussel.
- Tussengemeentelijke vereniging voor het zuiveren der afvalwaters van de Zuid-Westkust.

Par. 3. Nieuwe bevoegdheden.

a) Tot nog toe beperkte de financiële tussenkomst van de staat, bij middel van aandeel onderschrijvingen, zich hoofdzakelijk tot de publiekrechtelijke verenigingen. Maar drie tamelijk recente aandeel deelnamen kwamen zich naast deze traditie plaatsen.

1) Nationale investeringsmaatschappij.

Men kan de NIM als een publiekrechtelijke vereniging beschouwen. De uitzondering schuilt in het feit dat door tussenkomst van zijn participatie, en onrechtstreeks door de belangrijke participatie welke de parastatalen er ook hebben in genomen, de staat indirect, aandelen bezit in private ondernemingen.

2) Onderschrijving van de Belgische staat aan de internationale vennootschap met publiek karakter: EUROCHIMIC, dat een internationale samenwerking op het gebied van de kernenergie nastreeft. Dit stelt het probleem van min of meer internationale organisaties, die zich al dan niet als zodanig voordoen, op het nationaal grondgebied.

3) Deelname van de staat in de oprichting van DISTRIGAS samen met buitenlandse private ondernemingen. DISTRIGAS heeft als taak voor de verdeling en de exploitatie van het Nederlandse aardgas op Belgisch grondgebied te zorgen.

We stellen dus vast dat meer en meer nationaal en buitenlands overheids- en privaat kapitaal gemengd worden.

b) Naast deze nieuwe bevoegdheden voor de parastatale sector breidt de bevoegdheid van sommige parastatalen zich tot nieuwe domeinen uit: de reglementerende bevoegdheid: Bankcommissie, Kolendirectorium. Velen hebben deze werkwijzen stelligste afgekeurd en zelfs ongrondwettelijke genoemd (\*).

Par. 4. Het bestaan van autonome fondsen - budget voor orde.

Het probleem der speciale fondsen loopt evenwijdig met het probleem der parastatalen. Hier gaat het echter om het gevaar voor een splitsing van de budgettaire eenheid.

---

(\*) Zie o.a.: De Visschere F. : De verordenende bevoegdheid van de zelfstandige publiekrechtelijke lichamen. Tijdschrift Bestuurswetenschappen 1952 p. 219.



Tal van openbare uitgaven geschieden thans door tussenkomst van autonome fondsen. Deze fondsen vindt men terug in het budget voor orde. Bij de stemming over het algemeen budget neemt men een bepaling op die zegt dat bedoelde som naar het budget voor orde overgebracht wordt ten bate van een bepaald fonds. Dergelijke bepaling volstaat om een autonoom fonds op te richten. Men kan deze fondsen ook de rechtspersoonlijkheid verlenen.

Het bestaan van de autonome fondsen laat toe dat men niet meer door het annaliteitsprincipe gebonden is. Bovendien is de controle meestal slechts onrechtstreeks en van een twijfelachtige doelmatigheid, aangezien de gestelde problemen meestal geen onmiddellijke budgettaire acute toestand scheppen. Het gevaar hieraan verbonden is duidelijk.

Sinds lang had het budget voor orde niet veel meer te zien met de titel "voor orde" welke men het gaf.

- a. - In een eerste stadium vond men in het budget voor orde fondsen van derden, dus voor dewelke de staat slechts als tussenpersoon, als bewaarder optrad. Deze zuivere vorm van het budget voor orde moet natuurlijk niet aan het annaliteitsprincipe onderworpen zijn.
- b. - Nadien nam men in het budget voor orde echter "speciale fondsen" op, die speciale ontvangsten, voorbestemd voor zekere diensten bevatten. Deze fondsen ontsnappen alzo eveneens aan het annaliteitsprincipe.
- c. - Speciale budgettaire fondsen: het zijn staatsfondsen die door gewone budgettaire ontvangsten gespijsd worden. Dus gewone ontvangsten dekken de uitgaven van diensten die aan de gewone beheersregels ontsnappen. Daar zij buiten de centrale administratie beheerd worden zijn zij ook niet aan het voorafgaandelijk visum van het Rekenhof onderworpen.

De vermenging der verrichtingen voor rekening van derden met de verrichtingen voor rekening van de staat, de vermenging anderzijds van staatsfondsen die door speciale ontvangsten gevoed worden met fondsen die door algemene budgettaire ontvangsten gevoed worden, gevoegd bij de ontzaglijke numerieke aangroei, hebben een ergerlijke toestand in het leven geroepen.

Een grondige hervorming van het budget voor orde drong zich dus op. Het is ook de algemene wet op de Rijkscomptabiliteit welke hieraan een oplossing heeft gegeven.

De wet van 1963 voorziet dat het overgrote deel van het vroeger budget voor orde, dat voortaan "speciale sectie van het budget" zal genoemd worden, opnieuw naar het gewone budget gaat. Slechts de speciale ontvangsten die voor welbepaalde uitgaven bestemd zijn, blijven in onze speciale sectie over.

Men heeft deze hervorming niet vroeger verwezenlijkt omdat tot in 1963 het annaliteitsprincipe, dat grotendeels de vlucht naar het budget voor orde veroorzaakte, te strikt was. Door het invoeren van de "gesplitste kredieten" en het "principe van de automatisch overdracht" is men aan deze opwerping tegemoet gekomen.

De wet van 28 juni 1963 heeft voor het budget voor orde "de" oplossing gebracht.

### HOOFDSTUK III - ACTUELE HERVORMINGEN.

De evolutie van het verschijnsel der parastatalen, maar vooral het feit dat de voorgaande wetgeving op vele punten een dode letter is gebleven, samen met een psychose van budgettair deficit, heeft opnieuw de aandacht op de parastatalen gevestigd. Uit de reacties blijkt dat het probleem der parastatalen, na dertien jaren toepassing van de wet, onder al zijn aspecten gesteld blijft, en zelfs op meerdere punten, in belangrijke mate is toegenomen.

#### Par. 1. Machtigingswet van 31 maart 1967.

Toen de Regering aan het Parlement speciale machten vroeg "ten einde de economische heropleving, de bespoediging van de regionale reconversie en de stabiliteit van het begrotingsevenwicht te verzekeren", was het dan ook te begrijpen dat er in deze machtigingswet bepalingen werden opgenomen betreffende de parastatalen.

De tekst (\*) van art. 1, 4° van deze wet bepaalt onder c), d) en e):

"Door in de Ministerraad overlegde besluiten kan de Koning alle nuttige maatregelen treffen ten einde":

- c) het beheer en de activiteit der instellingen van openbaar nut, al dan niet onderworpen aan de wet van 16 maart 1954 te verbeteren.

Verbetering van het beheer omvat o.a. de werking en de inrichting der diensten, statuut van het personeel, concentratie van de documentatie, de boekhouding, enz. Men wil tevens de activiteit opvoeren door nieuwe sectoren te betrekken waarvoor nog geen dekking bestaat.

---

(\*) De onderlijnde delen zijn de bewoordingen van de wet; de rest zijn verduidelijkingen van de regering bij de bespreking in de speciale Kamercommissie.



- d) de afschaffing, de omvorming of de fusie van sommige van deze instellingen door te voeren.
- e) hun controle te verscherpen.
  - door de instellingen onder te brengen in een categorie waarop de controle meer diepgaand is.
  - door een verbetering van de budgettaire, rekenplichtige en thesaurie bepalingen.

De bespreking van deze tekst in de speciale Kamercommissie lokte weinig reactie uit. Verschillende leden stonden echter zeer sceptisch tegenover het wellukken van de voorgestelde hervormingen.

De minderheidsnota legt de nadruk op het feit dat als de bestaande controle ontoereikend geacht wordt, dit is omdat de ministers deze niet goed uitoefenen. Deze nota wijst tevens op een fundamenteel tekort in de praktische organisatie van de controle: de "gemachtigden" hebben slechts kennis van de onderwerpen die besproken worden in het bestuursorgaan waarin zij zetelen; zo dit orgaan bijvoorbeeld de bevoegdheid om toelagen te verlenen heeft overgedragen, hebben zij geen kennis van de beslissing tot toekenning.

Par. 2. Het KB. nummer 4 van 18 april 1967.

Reeds op 18 april 1967 nam de regering een eerste reeks uitvoeringsbesluiten krachtens de machtigingswet, waaronder het KB. nummer 4 "tot wijziging en aanvulling van de wet van 16 maart 1954". Dit besluit beperkt er zich toe de controle te verscherpen en meer in 't bijzonder sommige bepalingen van de wet van 1954 die bij de toepassing ondoeltreffend of ontoereikend zijn gebleken, aan te passen. Men steunt zich hierbij op het rapport Scokaert.

Maar daarnaast voert dit KB. ook twee nieuwe artikels in.

a) Afbouwen van het bestaande systeem.

De voorgedij en de verificatie controle, waarop de wet van 1954 berust, vinden in dit KB. hun logische bekroning. Eens dat men voor een louter passief toezichtssysteem had gekozen was het te voorzien dat men naar de huidige toestand zou evolueren; We geven hier de voornaamste bepalingen van het KB. van 18 april 1967.

1° Budgettair.

- De verplichting een begroting op te maken, die voor al de instellingen gold, wordt verscherpt. De openbare kredietinstellingen moeten nochtans slechts over een "programma" beschikken, voor zover het de opgave der kredietverrrichtingen betreft. De eigenlijke begroting beperkt zich tot de beheersontvangsten en uitgaven, waarvoor de kredietinstellingen geenszins een gunstregeling moeten genieten.
- Ook de categoriën C en D moeten nu hun ontwerp van begroting aan de voorgedijminister ter goedkeuring voorleggen. Bovendien moet het ontwerp van de categoriën B, C en D voortaan ook voorgelegd worden aan de Minister van Financiën, die voor het algemeen financieel evenwicht verantwoordelijk is.

2° Rekenplichtige bepalingen.

- De mogelijkheid voor een toezicht ter plaatse van het Rekenhof wordt veralgemeend. Het Hof kan, zo het dit wenselijk acht of indien het Parlement er om vraagt, sommige rekeningen publiceren.
- De jurisdictionele bevoegdheid van het Rekenhof t.o.v. de rekenplichtigen der Instellingen van Openbaar Nut moet bestudeerd worden bij de herziening van artikel 116 van de Grondwet.

3° Thesaurie bepalingen.

De Minister van Financiën kan, in gemeen overleg met de Minister van wie het organisme afhangt, het gedeelte van de beschikbare fondsen bepalen dat, jaarlijks, moet worden besteed aan door hem aangeduide beleggingen.

Deze bepaling werd genomen om de beschikbare kapitalen bij voorrang te oriënteren, bijvoorbeeld naar de productieve investeringen, de infrastructuur, de sociale huisvesting.

Men moet ook op het vernieuwd art. 17 wijzen, dat een eerste mogelijkheid schept om sommige statuten te coördineren: "De bepalingen van de statuten der in art. 1 vermelde organismen, die met de bepalingen van deze wet in strijd zijn of daarmee niet overeenstemmen, houden op uitwerking te hebben. Zo kan het immobilisme van de instellingen, die door een overeenkomst van samenwerking tot stand kwamen, ongedaan worden gemaakt.

b) Nieuwe bepalingen.

In het domein der concrete organisatie van de controle voegt dit KB. twee nieuwe bepalingen (art. 22 en 23) aan de wet van 1954 toe.

1) Het art. 22 heeft tot doel, wanneer daartoe behoefte bestaat, de bevoegdheid van het Hoog Comité voor Toezicht en van de Bijzondere Dienst voor Begrotingsenquêtes tot al de instellingen die aan de wet onderworpen zijn uit te breiden. Elk van deze diensten zal handelen binnen de grenzen van zijn eigen bevoegdheden en volgens de procedure, omschreven door de bepalingen die voor elk van hen toepasselijk zijn.

2) Het art. 23 is de belangrijkste van de voorgestelde wijzigingen. Gezien het uitzonderlijk belang nemen we dit artikel volledig over.

"Wanneer het algemeen belang of de naleving van de wet of de reglementen het eist, kan de betrokken minister of, in voorkomend geval, de daartoe gemachtigde regeringscommissaris het beheersorgaan van de instellingen der categoriën B, C en D verplichten om, binnen de door hem gestelde termijn;



"te beraadslagen over iedere door hem bepaalde aangelegenheid.

"Heeft het beheersorgaan, bij het verstrijken van deze termijn, "geen beslissing genomen of stemt de betrokken minister met de "door dit orgaan genomen beslissing niet in, dan kan de Koning, "bij in de Ministerraad overlegd besluit, de beslissing nemen "in de plaats van het beheersorgaan. Van zijn besluit wordt "onmiddellijk een afschrift overgemaakt aan de Wetgevende "Kamers."

Wij zijn van oordeel dat dit artikel een periode afsluit en tevens een nieuwe opent. Onder druk der omstandigheden heeft men afgezien van een passief "nazicht". De minister zal voortaan actief kunnen ingrijpen. Alleen reeds de steeds latent aanwezige mogelijkheid van een ministerieel ingrijpen zal de gang van zaken beïnvloeden. Dit artikel kan slechts onze opinie "noodzaak van een globale bestuurscontrole", welke werd uitgewerkt lang vóór bedoeld artikel tot stand kwam, meer kracht bijzetten.

Deze inbreng van het laatste ogenblik, deze evolutie, is, ons inziens, het beste bewijs dat wij konden aanvoeren om een nieuw systeem, berustend op een actieve economische controle, te bepleiten.

Het uitvaardigen van dit artikel, dat nu slechts als uitzondering bedoeld is, betekent een begin van een lange evolutie, welke naar een eindpunt moet leiden dat, onder druk van de werkelijkheid, onafwendbaar lijkt.

Op te merken valt dat dit nieuw art. 23 normaal niet binnen de grenzen van de machtigingswet valt.

#### DEEL IV - TOEKOMSTPERSPECTIEVEN.

In dit deel onderzoeken we de maatregelen die zich in het licht van de actuele situatie opdringen voor de toekomst: economische controle.

## HOOFDSTUK I - KORTE TERMIJN: ONMIDDELLIJK TE NEMEN MAATREGELEN.

Op korte termijn kan men slechts verhoplen dat de Regering toezicht zou houden op de stipte toepassing van de bestaande wettelijke beschikkingen en tevens deze maatregelen treft waarvoor de tussenkomst van de wetgever niet nodig is of die krachtens de "wet tot toekenning van bepaalde machten" door de regering in dit domein kunnen uitgevaardigd worden.

### Par. 1. Objectieve synthetische studie.

a) Gezien de verwarde toestand waarin de gehele parastatale sector zich bevindt en de omvang van de problemen welke deze instellingen stellen, is het wenselijk dat de overheid over een zo objectief mogelijke, synthetische studie zou kunnen beschikken.

Het verlenen van beperkte opdrachten (\*) aan bevoegde personen uit de private sector, het hoger onderwijs en de opzoekingscentra is voor de uitvoerende macht de aangewezen werkwijze om de traagheid van de administratie te doorbreken en, omringd door een "brain-trust", werkelijk dynamisch te besturen. Deze werkwijze biedt bovendien nog verschillende voordelen, waaronder:

- De relatieve onafhankelijkheid van de persoon in kwestie ten opzichte van zijn opdrachtgevers, maar vooral de ongebondenheid ten opzichte van een departement of een bepaalde dienst laat toe het probleem onder al zijn aspecten te onderzoeken.
- Het oordeel van buitenstaanders zou nieuwe perspectieven openen: al de hervormingsvoorstellen van de laatste jaren werden immers uitgewerkt door dezelfde administratieve diensten en dezelfde personen.

---

(\*) In navolging van de methode die gevolgd werd bij het opstellen van het "rapport Kint" betreffende het Nederlandstalig Onderwijs te Brussel.



De opdracht zou er kunnen in bestaan een zo objectief mogelijke inventaris op te maken van de bestaande instellingen en statutaire bepalingen; nadien de werkelijke toestand te onderzoeken en op de tekorten te wijzen. Het uiteindelijke doel van dit rapport zou er in bestaan saneringsmaatregelen of op zijn minst de richting van deze hervormingen, voor te stellen.

Het rapport zou eerst en vooral als informatie voor de bevoegde minister dienen. Bovendien is het een geldige gespreksbasis voor al de geïnteresseerden bij het uitwerken van hervormingen of bij het bepalen van een algemene politiek voor de parastatale sector. Het is denkbaar dat al de betrokken diensten, raadgevende lichamen en drukkingsgroepen schriftelijk hun opmerkingen kunnen maken, binnen een bepaalde tijdslimiet. Nadien kan dan een algemene discussie plaats hebben op het volledig dossier, in een uitgebreide commissie, de Kabinetsraad, het Parlement.

b) Een maatregel in deze zin werd reeds in 1948 genomen. Het besluit van de Regent van 5 augustus 1948 richtte een Commissariaat-Generaal voor de parastatale publieke personen op, welke de opdracht kreeg, documentatie en basisgegevens betreffende elke instelling te verzamelen en concrete voorstellen uit te werken met het oog op de geleidelijke normalisering van de betrekkingen tussen de verschillende instellingen, de Regering en het Parlement. Bij de opheffing van het Ministerie van het Budget werd het Commissariaat-Generaal echter een ziel-togende instelling. Op 24 oktober 1949 werd tot de officiële afschaffing overg<sup>e</sup>gaan en werden de bevoegdheden overgenomen door de administratie van het Budget.

Par. 2. Toepassing van de bestaande wetgeving.

Voor het beperkt doel dat men beoogde is het geheel van de bestaande wettelijke beschikkingen aangepast. Het komt er dus slechts op aan deze bepalingen in de werkelijkheid te doen toepassen. In de toekomst moet men naar een economische controle streven, zoals uiteengezet in deel II. Dit deel is dan ook niet als "de lege ferenda" bedoeld, maar beperkt zich tot enkele algemene overwegingen.

Voor het rekenplichtig toezicht is een controle ter plaatse van het Rekenhof aangewezen, samen met een verstrekkende rechterlijke bevoegdheid van het Rekenhof op de rekenplichtigen der parastatalen en de mogelijkheid van sancties. De rechtstreekse verantwoordelijkheid der instellingen en hun rekenplichtigen en de uitschakeling van tal van nutteloze tussenpersonen en documenten zou tot positieve resultaten kunnen leiden.

Voor al op het gebied van de "gemachtigden" van de Minister is er nog heelwat te doen. Een redelijke oplossing zou er in bestaan de Inspectie van Financiën met deze opdracht te gelasten. Hun taak van vertegenwoordigers van de hogere overheid zou hen tevens toelaten een doelmatigheidscontrole uit te oefenen.

De Inspecteurs vervullen nu reeds hun taak zowel ten dienste van Minister van Financiën als van de Minister van het Openbaar Ambt (personeel en organisatie) als van de Eerste Minister (economische coördinatie). Het Korps zou - althans op theoretische gronden - van één dezer Ministers kunnen afhangen (\*).

Al de bepalingen van de wet van 28 juni 1963 (budget voor orde, staatsondernemingen) zouden moeten toegepast worden. Aan de hand van de behaalde resultaten zou men dan op half lange termijn deze bepalingen kunnen toepassen op andere

---

(\*) Zie hieromtrent M. Spreutels: "De Inspectie van Financiën in de toekomst" in De Inspectie van Financiën 1938-1963, pp. 37-74.



organismen dan deze die de wet nu beoogd.

De correcte toepassing van de bestaande wetgeving hangt echter in eerste instantie van de uitvoerende macht zelf af.

### Par. 3. Nieuwe maatregelen.

a) Men moet de mogelijkheden scheppen voor een controle door de natie. Verschillende maatregelen kunnen hiertoe bijdragen. Al de betrokken instellingen en diensten zouden onmiddellijk na het afsluiten van het budgettair jaar, een activiteitenverslag moeten publiceren, waarvan de inhoud en de aankleding aan bepaalde criteria zou moeten beantwoorden. Samen met het voormeld rapport zou dit jaarlijks verslag een bron van informatie en discussie zijn voor alle geledingen van de publieke opinie.

De ministeriele verantwoordelijkheid zou zich tot al deze instellingen moeten uitstrekken. Het is te hopen dat het Parlement onder druk van de openbare opinie, meer aandacht aan de parastatalen gaat besteden. Tot nog toe kwamen de parastatalen slechts zelden ter sprake. Aan de jaarlijkse opmerkingen van het Rekenhof gaat men meestal zwijsend voorbij.

b) De noodzaak aan een actieve coördinatiekern doet zich voelen. Op korte termijn kan men echter moeilijk naar één coördinatie centrum streven, en moet men er zich toe beperken de verregerende versnippering der coördinatie bevoegdheden tot het minimum te herleiden.

Voor het ogenblik is het financieel toezicht over vier diensten in het Ministerie van Financiën verspreid: Openbaar Krediet, Thesaurie, Begroting, Algemeen Secretariaat. De financiële bevoegdheid op de parastatalen zou onder één dienst moeten ressorteren.



Zelfs in de huidige structuur van de uitvoerende macht zou het nuttig zijn dat de algemene voogdij door enkele belangrijke departementen wordt uitgeoefend en dat er een herverdeling der bevoegdheden zou geschieden. Sommige instellingen horen niet meer thuis in het departement waarvan ze nu afhangen ofwel hangen ze van twee, drie of zelfs vier verschillende departementen af. Het zou tevens wenselijk zijn over een algemeen documentatiecentrum te beschikken.

## HOOFDSTUK II - HALFLANGE TERMIJN: REORGANISATIE VAN DE PARASTATALE SECTOR.

### Par. 1. Normalisering van het statuut der parastatalen.

a) Alle hervormingen moeten vertrekken van een nauwkeurig onderzoek van de bestaande toestand. Hetgeen men wil bereiken, welke de taak is van de parastatalen in de samenleving van morgen, dit zijn opties die de Politieke overheid dient te nemen.

Vooreerst moet men de vraag durven stellen of het soms niet wenselijk is dat sommige diensten, zelfs deze die traditioneel door parastatalen worden beheerd, naar de private sector terugkeren, bijvoorbeeld de koel- en diepvriesdiensten. Ook het omgekeerde kan nuttig zijn. Men moet ook volledig nieuwe sectoren onder ogen zien: urbanisatie, grondspeculatie, ontspanning. Ook de nieuwe oprichtingsvormen verdienen onze aandacht.

Nadien onderzoekt men elke parastatale instelling afzonderlijk.

Sommige instellingen hebben geen reden van bestaan meer, hetzij omdat de hun toevertrouwde taak tot het verleden behoort, hetzij omdat hun opdracht reeds door de centrale administratie wordt uitgevoerd.

De meeste parastatalen kunnen zonder de minste moeilijkheid terugkeren naar de centrale administratie, zonder enig speciaal statuut of voorrecht: het betreft hier bijvoorbeeld de diensten die slechts een verlengstuk van de schatkist zijn of slechts een studieopdracht hebben.

Andere moeten naar de centrale administratie terugkeren maar krijgen een speciaal statuut omwille van de aard van hun functie. Dit speciaal statuut bestaat reeds: de staatsondernemingen.

Een beperkt aantal instellingen die om optimaal te kunnen werken over een grote mate van autonomie moeten beschikken welke enkel de eigen rechtspersoonlijkheid hen kan bieden zouden in <sup>de</sup> eigenlijke parastatale sector behouden blijven. Alzo zou het verlaten van een eigen rechtspersoonlijkheid opnieuw zijn volle betekenis krijgen.

b) Naast deze hervormingen moet men een verregaande regroepering der instellingen bewerken. In de huidige organisatie der diensten hebben veelal meerdere instellingen eenzelfde of een evenwijdig lopende taak. Enkele voorbeelden ter illustratie kunnen volstaan.

Voor het beheer der waterwegen staan drie instellingen in: Belgische Sleepvaartgroepering, Dienst der Scheepvaart, Dienst voor Regeling van de Binnenvaart.

Huisvesting: Nationaal Instituut voor de Huisvesting, Nat. Mij voor de Kleine Landeigendom, Nat. Mij voor de Huisvesting.

Kolennijverheid: Directorium voor de Kolennijverheid, Nat. Instituut voor de Steenkolennijverheid, Nat. Mijninstituut.

In de Sociale sector houden zich minstens zeven instellingen bezig met de arbeiders uit de scheepvaartdiensten.

Dezelfde toestand bestaat in de Nationale Werken, Instellingen ter subsidiering van het wetenschappelijk onderzoek, enz...

c) Als er een differentiële controle moet uitgewerkt worden kan dit slechts op basis van een functionele classificatie volledig efficiënt geschieden.

## Par. 2. Programmatie als voorbereiding voor economische controle.

De bedrijvigheid van de parastatale instellingen en meer bepaald van de parastatale bedrijven moet nauwer bij een economisch expansieprogramma en bij de programmatie in het algemeen betrokken worden. De investeringen van de parastatale bedrijven werden voor de periode 1962-1965 op rond de 50 miljard



geraamd. Het grootste deel van deze investeringen heeft betrekking op de openbare vervoerondernemingen, waarbij de havens moeten gevoegd worden wiens economische functie zal toenemen met de ontwikkeling van de buitenlandse handel. Een fundamentele vereiste is echter dat deze investeringen minder afhankelijk worden van de wisselvalligheden der begrotingen.

### Par. 3. Europese integratie.

De voortschrijdende Europese economische integratie zal in de toekomst voor de parastatalen onvermoede problemen scheppen, waaraan, zowel op supra-nationaal als op nationaal vlak, tot nog toe, te weinig aandacht is besteed. Het is weerom duidelijk dat een louter juridische voogdij inefficiënt is en men aan een Europese planificatie voor de parastatale bedrijven moet denken.

Naargelang een gemeenschappelijke politiek in verschillende domeinen, bijvoorbeeld voor het vervoer, vastere vorm zal krijgen, zal niet alleen de autonomie van vele parastatalen in het gedrang komen, maar zal het tevens nodig blijken sommige instellingen samen te smelten.

De in het kader van de EEG doorgevoerde inspanningen om eenheid te brengen in de criteria voor de tariefvaststelling sluit, naar het schijnt, in zich dat de parastatalen hun tarieven zouden aanpassen aan de werkelijke kostprijs. Dit stelt het "self supporting" probleem, voor de parastatale bedrijven. Bovendien zullen de tarieven meer en meer één gemaakt worden.

De parastatalen, maar vooral de parastatale bedrijven, die tot nog toe van een zekere bescherming op de nationale markt genoten moeten hun beleid herzien om hun plaats in Europees perspectief te behouden en zelfs te verbeteren. Deze heroriëntering omvat zowel een offensief als een defensief aspect.

### HOOFDSTUK III - LANGE TERMIJN: HERVORMING DER STAATSSTRUCTUUR.

Aangezien het probleem der parastatalen zich herleidt tot een "bestuursprobleem" kan een duurzame oplossing slechts gevonden worden in een reorganisatie van het staatsbestel. Deze hervorming is vooral een kwestie van sociaal-ethische aard en minder van eenvoudige tekstwijzigingen.

Welke ook de zin van deze reorganisatie weze, men zal het statisch karakter moeten doorbreken om rekening te houden met de weerslag van een intensief politiek, economisch en sociaal leven op de administratieve organisatie van het openbaar leven. Als dit geschiedt, kunnen wij slechts besluiten met een "credo" in de toekomst.

BESLUIT.

De maatschappelijke evolutie heeft talrijke organismen doen ontstaan, die men niet meer tot het centrale bestuur kan rekenen, maar toch tot de rijksadministratie blijven behoren en welke men "parastatalen" heeft genoemd. De betrekking tussen de onderdelen der rijksadministratie hebben aanleiding gegeven tot sociologische, politiek-administratieve en economische problemen.

Onder druk der omstandigheden, heeft men hoofdzakelijk aandacht geschonken aan één aspect van het economisch probleem, nl. het budgettair aspect, waarvoor men als oplossing een "voogdij" van de centrale administratie op de parastatalen heeft uitgewerkt.

Ondanks verschillende aanvullingen en verbeteringen kan men vaststellen dat de vroegere problemen nog steeds blijven bestaan, mede door de gebrekkige toepassing van de uitgevaardigde maatregelen. Het falen van het voorgestelde systeem kan men verklaren door het feit dat men slechts aan een deel van het probleem aandacht heeft geschonken en dit door voogdij heeft willen oplossen.

In dit werk hebben wij gepoogd te laten aanvoelen dat, niet een passieve "voogdij" maar wel een actieve "controle" en meer bepaald een globale "bestuurscontrole", een oplossing kan bieden: economische controle.



## BASISBIBLIOGRAFIE (\*)

- BUTTGENBACH A. : Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique, Larcier, Ed. 1942 en 1952.
- BUTTGENBACH A. : Réflexions sur le statut des organismes parastataux et des entreprises publiques en Belgique, Mélanges Edgard Milhaud II, Liège. CIRIEC, 1960.
- COLLIN F. : De parastatale sector, Weekberichten van de Kredietbank, 15.6.1963.
- CRABBE V. : A propos d'une enquête sur la structure des services de l'état. Communication à l'Institut Belge de Sc. Administratives. 6.10.1952.
- CRABBE V. : Le contrôle de l'entreprise publique en Belgique - Pages de documentation et d'histoire. Res Publica, 1959, n° 1, pp. 38-57.
- CRABBE V. : Introduction à l'histoire du droit de l'entreprise publique en Belgique. Res Publica, 1964, n° 2 pp. 125-144.
- DECONINCK L. : Juridische beschouwingen over het begrip "openbare dienst" en het daarmee verband houdend concept "regie". Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1951, p. 189.
- DE MIOMANDRE E. : La personne publique parastatale, Etude sémiologique, Critères de discrimination et application à la BNB., 1952, p. 171.
- DE VISSCHERE F. : De verordenende bevoegdheid van de zelfstandige publiekrechtelijke lichamen. Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1952, p. 219.
- DE VISSCHERE F. : De oprichting van zelfstandige overheidslichamen door de uitvoerende macht. Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen 1956 p. 313.
- DE WILDE L. : Openbare instellingen. Rechtskundig Weekblad, 1960, p. 1409.
- DUBOIS P. : Le contrôle financier des organismes d'intérêt public soumis à la loi du 16 mars 1954 p. 156.
- DUMOULIN A. : Ecologie "du monde" paraétatique, in : De inspectie van Financiën 1938-1963.

---

(\*) Deze bibliografie omvat noch Handboeken noch Monografieën over bapaalde parastatalen.

- DUMOULIN A. : De quelques problèmes particuliers relatifs à la structure, à l'organisation et au fonctionnement des établissements paraétatiques. Séminaire de base pour fonctionnaires supérieurs, Université Catholique de Louvain, 1967, (gepolycopieerd).
- FLAMME A. : Concurrence entre secteur public et secteur privé dans la CEE. Revue de l'administration, 1963 p. 153.
- FRANK M. : Vers un renforcement du contrôle des organismes parastataux en Belgique. Revue Internationale des SC. Administratives, 1952, p. 384.
- FRANK M. : Les entreprises d'état et la réforme de la comptabilité publique. Bibl. de l'institut Belge des Fin. Publique, 1955 VII p. 351.
- HEBETTE F. : Les institutions de contrôle dans l'administration. Séminaires administrations publiques. 29.11.1962 (gepolycopieerd).
- LANGER E. -  
INGENITO A. : L'importance économique des entreprises publiques Belges. Annales de l'économie collective, n° 4, oct.-dec; 1965, pp. 587-598.
- LELEUX P. : Autonomie et contrôle des organismes parastataux. Expériences 1957 n° 6.
- MAGAIN A. : Contrôle des organismes d'intérêt public, Loi du 16 mars 1954, p. 19 (gepolycopieerd).
- MAGAIN A. : La question des organismes parastataux. Revue de l'administration 1951, p. 101.
- MARIONE E. : Les sociétés d'économie mixte en Belgique. 1947, 227 p.
- MATTON H. : A propos du projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Revue de Jurisprudence du Droit Adm. 1953 n° 1.
- MOULIN L. : Note sur le principe des contrôles des organismes d'intérêt public. Res publica. 1959. n° 1, pp. 28-37.

SEELDRAYERS E.P.-

CRABBE V. : Les composantes de l'état moderne - Procès du paraétatisme et des structures traditionnelles de l'état. Cahiers de l'Institut de Sociologie Solvay. 1955, n° 3.

SPREUTELS M. : Government Budgeting. De begrotingsclassificaties in de U.S.A. De methodiek van de organisatie van de Verenigde Naties. Vergelijking met België en West-Europa. Brussel, Centrum voor administratie en Documentatie, 1963.

SPREUTELS M. : Le contrôle des dépenses de l'Etat en Belgique, Annales de Sc. Econ. appliquées, maart, 1965.

VAN GRONSVELD J. : De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen 1954, p. 259.

VAN MULDER J. : L'administration personnalisée en droit Belge. Revue de l'administration, 1954.

VINCENT J. : Les organismes parastataux en Belgique - Définitions et nomenclature. Documentatieblad van het Rekenhof. Juli 1961, n° 7, p. 106.

WATHOUR C. : Les services publics autonomes. Contribution à l'élaboration d'un statut général des organismes parastaux. Revue de l'administration, 1952, p. 101.

WATHOUR C. : Le contrôle de l'état sur les services publics autonomes. Revue Internationale des Sc. Administratives, 1951, p. 501.

WIGNY P. : Les services décentralisés et le pouvoir central - Rapport présenté en juin 1954 à l'IBSA.

\*\*\*\*\*



## INHOUDSOPGAVE.

### DEEL I - ECOLOGIE VAN DE "WERELD" DER PARASTATALE INSTELLINGEN.

#### Hoofdstuk I - Omschrijving van het begrip "parastataal".

- Par. 1. Benaming.
- Par. 2. Definitie.

#### Hoofdstuk II - Het verschijnsel der parastatalen.

- Par. 1. Ontstaan.
- Par. 2. Ontwikkeling.
- Par. 3. Rechtvaardiging voor hun bestaan.

#### Hoofdstuk III - Classificatie der parastatalen.

- Par. 1. Formele classificatie.
- Par. 2. Kritiek op de formele classificatie.
- Par. 3. Functionele classificatie.

#### Hoofdstuk IV - Het probleem der parastatalen.

- Par. 1. Sociaal.
- Par. 2. Economisch en Financieel.
- Par. 3. Politiek en Administratief.

### DEEL II - BUDGETTAIRE EN ADMINISTRATIEVE CONTROLE ALS OPLOSSING VOOR HET PROBLEEM.

#### Hoofdstuk I - Mogelijke oplossingen voor het probleem.

- Par. 1. Administratieve controle als hulpmiddel.
  - a. Voogdij.
  - b. Hiërarchisch gezag.
  - c. Controle.
- Par. 2. Vormen van administratieve controle.
  - a. Teoretisch: verificatie- en bestuurscontrole.
  - b. In de realiteit enkel verificatie-dontrole.
- Par. 3. Economische controle als bestuursvorm.
  - a. Noodzaak van een globale bestuurscontrole.
  - b. Economische controle.

#### Hoofdstuk II - Wettelijke oplossing voor het probleem.

- Par. 1. Klemtoon op het financieel-budgettair aspect.
- Par. 2. Wet van 16 maar 1954 en KB. van 18 dec. 1957.
  - a. Voorbereiding.
  - b. Kenmerken.
  - c. Wettelijke beschikkingen.
    - + Organisatie van de controle.
    - + Institutionele organisatie.
- Par. 3. Wet van 28 juni 1963 op de Rijkscomptabiliteit.

### Hoofdstuk III - Beoordeling van deze wettelijke oplossing.

- Par. 1. Inbreng van deze hervormingen.
- Par. 2. Budgettaire en administratieve controle sensu stricto.
- Par. 3. De controle op de parastatalen blijft ten achter op de evolutie.

## DEEL III - DE ACTUELE SITUATIE VAN DE PARASTATALEN.

### Hoofdstuk I - De toepassing van de wettelijke beschikkingen.

- Par. 1. De wet zelf blijft in gebreke.
- Par. 2. De praktische organisatie van de controle blijft in gebreke.

### Hoofdstuk II - Hedendaagse evolutie van het verschijnsel.

- Par. 1. Nieuwe juridische oprichtingsvormen.
- Par. 2. Uitbreiding van het toepassingsveld.
- Par. 3. Nieuwe bevoegdheden.
- Par. 4. Autonome fondsen - Budget voor orde.

### Hoofdstuk III - Actuele hervormingen.

- Par. 1. Machtigingswet van 31 maart 1967.
- Par. 2. Het KB. nummer 4 van 18 april 1967.
  - a. Afbouwen van het bestaande systeem.
  - b. Nieuwe bepalingen openen een volgend stadium.

## DEEL IV - TOEKOMSTPERSPECTIEVEN.

### Hoofdstuk I - Korte termijn: onmiddellijk te nemen maatregelen.

- Par. 1. Objectieve synthetische studie.
- Par. 2. Toepassing van de bestaande wetgeving.
- Par. 3. Nieuwe maatregelen.
  - a. Controle door de natie.
  - b. Actieve coördinatiekern.

### Hoofdstuk II - Halflange termijn: Reorganisatie van de parastatale sector.

- Par. 1. Normalisering van het statuut der parastatalen.
- Par. 2. Programmatie als voorbereiding van Economische controle.
- Par. 3. Europese integratie.

### Hoofdstuk III - Lange termijn: Hervorming der staatsstructuur.

\*\*\*\*\*